



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds
och jordbruksvetenskap
Område Landskapsarkitektur

Användandet av landskapsanalyser i kommunala planeringsinsatser för vindkraft

- En studie av planeringsstödet för vindkraft 2007-2010 med utgångspunkt i den europeiska landskapskonventionen

The use of landscape analyses in municipal planning for wind power
- A study of the planning aid 2007-2010 in relation to
The European Landscape Convention

Hultin (FD. Byström) Peter



Examensarbete i landskapsplanering, 30 hp
Landskapsarkitektprogrammet
Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten, SLU
Alnarp 2012

Användandet av landskapsanalyser i kommunala planeringsinsatser för vindkraft

- En studie av planeringsstödet för vindkraft 2007-2010 med utgångspunkt i den europeiska landskapskonventionen

The use of landscape analyses in municipal planning for wind power
- A study of the planning aid 2007-2010 in relation to
The European Landscape Convention

Hultin (FD. Byström) Peter

Handledare: Jenny Nord, SLU, Landskapsarkitektur

Bitr. handledare: Karin Hammarlund, SLU, Landskapsarkitektur

Examinator: Ingrid Sarlöv Herlin, SLU, Landskapsarkitektur

Bitr. examinator: Kristina Blennow, SLU, Landskapsarkitektur

Omfattning: 30 hp

Nivå och fördjupning: A2E

Kurstitel: Examensarbete i landskapsplanering/Master Project in Landscape Planning

Kurskod: EX0546

Program/utbildning: Landskapsarkitektprogrammet

Ämne: Landskapsplanering

Utgivningsort: Alnarp

September 2012

Omslagsbild: Hultin (FD Byström) Peter

Serienamn: Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten, SLU

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: ELC, landskapskonvention, medverkan, brukarmedverkan, medborgardialog, landskapsanalys, vindkraft, översiktlig planering, perception



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds
och jordbruksvetenskap
Område Landskapsarkitektur

Sammanfattning

I januari 2011 ratificerade Sverige den europeiska landskapskonventionen och förband sig därigenom att med sitt rättssystem och sin administration leva upp till dess värden. Konventionen trädde i kraft den 1:a maj 2011 i Sverige. Vissa av konventionens nyckelmeningar berör landskapsanalysen som verktyg och manar samtidigt till en beskrivning som grundar sig i allmänhetens perception av landskapen.

Föreliggande rapport är uppdelad i en kvantitativ och en kvalitativ studie. I den kvantitativa studien har 348 planeringsunderlag från 176 av Sveriges 290 kommuner och 13 av Sveriges 21 länsstyrelser genom sökts efter sökord. Dessa sökord har valts ut för att representera de aspekter av den europeiska landskapskonventionen som jag menar är av stor vikt vid uppförandet av landskapsanalyser. Totalt har 204 kommuner och 13 länsstyrelser beviljats stöd till planeringsinsatser för vindkraft av Boverket (Boverket, 2012b).

Den statistiska sammanfattningen av den kvantitativa studien pekar på i vilken utsträckning planeringsunderlagen tagit upp dessa grundtankar, samt en förändring över tid. I den kvalitativa studien diskuteras hur landskapsanalyser kan användas i fortsatt kommunalt planeringsarbete för att implementera den europeiska landskapskonventionen samt vilka fördelar och nackdelar som kan komma av en sådan. Rapporten visar på hur vindbrukssplaner har arbetat med frågor som berör en implementering av den europeiska landskapskonventionen och visar på vad det kan innebära att arbeta med demokratisk planering i en kontext av landskapsanalyser för vindkraft. En diskussion förs även kring hur landskapskonventionen lyfter upp brukarmedverkan samt hur detta kan få implikationer för landskapsanalyser.

Sammanfattningsvis visade min undersökning på en stor variation i underlaget och att medvetenheten kring den europeiska landskapskonventionen så väl som arbetet med att ta med värderingarna i den i planprocessen verkar ha ökat med tiden och antalet vindbrukssplaner. Den visar även på exempel på hur man har arbetat med demokratisk planering på olika sätt i Sveriges kommuner och landsting.

Abstract

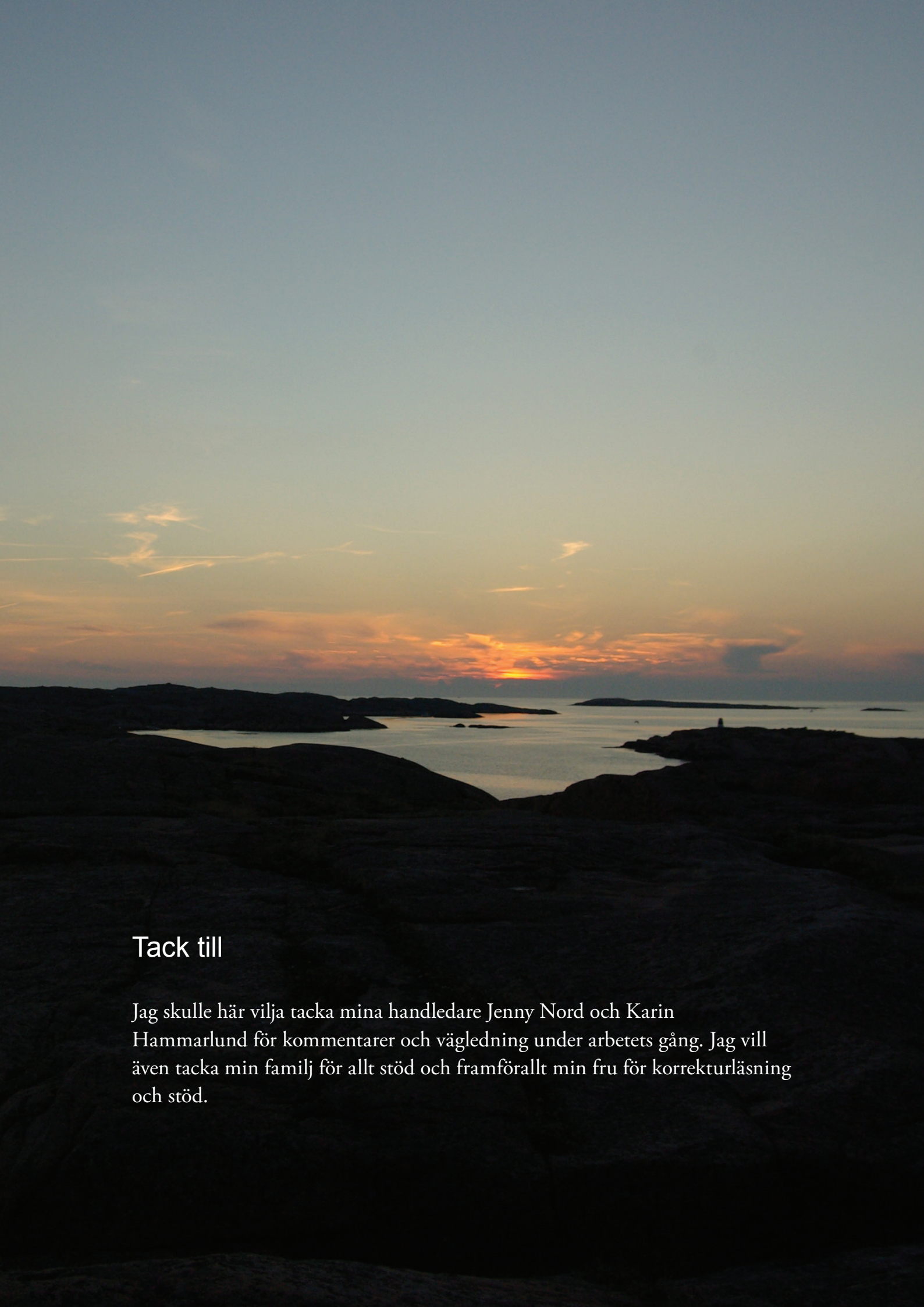
In January 2011 the Swedish government ratified the European Landscape Convention (ELC). The convention came into force on the 1st of May 2011 in Sweden. The ELC raises the issue of human perception as a key component of landscape governance. This Master's thesis in Landscape Architecture focuses on landscape governance in wind energy planning and landscape analyses in relation to the ELC and public participation. The first part of the thesis consists of a literature study that reflects upon how a changed view on landscapes and the ELC is an incentive for a new kind of landscape analysis. In the second part of the thesis a statistical analysis of 348 wind power planning documents on a municipality level were searched through after words related to the ELC and democratic planning. Results from the statistical analysis shows how and to what extent the documents meets relevant core values of the ELC as well as a change over time.

This study exemplifies how one can work with the ELC at a municipal level and based on this study one can see an improving knowledge and discussion change concerning landscape governance, which represents steps towards implementing the ELC in Sweden. Moreover, implementing the ELC into landscape analyses might help us to meet future challenges of landscape governance and exemplifies ways to enhance public participation in landscape planning.

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Arbetets syfte och mål	2
Metod	3
Material och avgränsningar	3
 Om landskap	 5
 Om landskapskonventionen	 7
Landskapskonventionens implementering i Sverige	11
<i>Lokalt och regionalt perspektiv</i>	12
<i>Medverkan från allmänheten</i>	15
 Vindkraftens planeringskontext	 16
<i>Landskapsanalys och perceptionen av landskapet</i>	16
<i>Vindkraft och landskapsanalys</i>	19
<i>Landskapsanalys och brukarmedverkan</i>	22
 Brukarmedverkan	 24
 Slutsatser från litteraturstudien	 27
 Studie av kommunernas översiktliga vindbruksplaner och planeringsunderlag	 30
Kvantitativ studie	30
<i>Metod</i>	30
<i>Resultat</i>	34
<i>Resultat och diskussion</i>	50
 Kvalitativ studie av kommunernas vindbruksplaner	 52
<i>Urval för kvalitativ studie</i>	52
<i>Vindbruksplan för Åstorps kommun</i>	53
<i>Slutsatser</i>	55
<i>Vindkraft i Örebro. Landskapsanalys och känslighetsbedömning - Länsstyrelsen Örebro Län</i>	56
<i>Slutsatser</i>	57
<i>Vindbruksplan för Västervik kommun</i>	58
<i>Slutsatser</i>	60

Summerande diskussion	61
Förhållningssätt till grundtankar i den europeiska landskapskonventionen i planeringsunderlagen	61
Förändring över tid i förhållning sig till värderingar som återfinns i den Europeiska landskapskonventionen	67
Hur landskapsanalysen kan användas i fortsatt kommunalt planeringsarbete för att implementera den europeiska landskapskonventionen	68
Referenser	70
Elektroniska källor	72

A wide-angle photograph of a sunset over a body of water. The sun is low on the horizon, casting a warm orange glow across the sky and reflecting on the water. Several dark, silhouetted islands are visible in the distance. On the right side, a small lighthouse is perched on a rocky outcrop. The foreground is dark and textured, possibly a rocky shore.

Tack till

Jag skulle här vilja tacka mina handledare Jenny Nord och Karin Hammarlund för kommentarer och vägledning under arbetets gång. Jag vill även tacka min familj för allt stöd och framförallt min fru för korrekturläsning och stöd.

Inledning

Bakgrund

År 2001 skrev Sverige på den europeiska landskapskonventionen och anslöt sig därmed till dess värderingar och mål. Den 5:e januari 2011 ratificerade vi den och förband oss därmed att vidta åtgärder för att följa den från och med den 1:a maj samma år. (Council of Europe, 2012)

Den europeiska landskapskonventionen omfattar bland annat samarbete, bevarande, utveckling, utbildning, kunskapsspridande och utveckling för landskap och planeringen av dem. Dessa punkter gäller specialister och myndigheter, men konventionen uttrycker även att alla har rättigheter och skyldigheter i skyddet och utvecklandet av landskapet samt att landskapet är en viktig del av människors vardag. Detta ska gälla alla landskap, inte bara gälla landskap som myndigheter tar särskilt intresse i (Council of Europe, 2000a).

I september 2008 godkände Sveriges riksdag energimål från regeringen som säger att det till år 2020 för vindkraft ska finnas en planeringsram på 20 TWh till land och 10 TWh till havs i produktionskapacitet, samt att andelen förnyelsebar energi vara minst 50 % av landets totalkonsumtion. Tidigare mål från 2001, antagna 2002, har varit 10 TWh i total produktionskapacitet till år 2010. (Regeringskansliet, 2001, 2008 och Riksdagen, 2008)

År 2007 inleddes ett program på initiativ av regeringen som skulle ge ekonomiskt stöd för kommuners planering av vindkraft och detta stöd har förlängts så att det gick att söka medel fram till den 31 december 2010. Boverket har ansvarat för beviljandet av ansökningar och fördelning av pengar under denna tid (Boverket, 2012a).

Mycket av det kartmaterial som kan vara intressant vid planering och sammanställning av fakta för planering av vindkraft, i form av till exempel vinddata, riksintressen och skyddsområden, finns i skrivande stund tillgängligt för kommunerna att nå via Energimyndigheten (2012) som GIS-material eller karttjänst på www.vindlov.se (2012). Vindkraftsplanering är en planeringsfråga som påverkar vår uppfattning av landskapet över långa distanser och inte bara i närområdet (Boverket, 2009a). Därför har också vindkraftsplanering i många fall sökt metoder för att beskriva landskapen och hur vi uppfattar dem. Förutom att sammanställa och se över dessa data för kommunens och landskapets specifika fall kan en god landskapsanalys utgöra ett diskussionsunderlag för hur landskapet kan komma att förändras av vindkraftsetableringar (Boverket, 2009a). För att utföra en sådan landskapsanalys kan det således argumenteras att det inte bara ingår att beskriva landskapet ur ett expert- eller myndighetsperspektiv, utan även att beskriva hur det används till vardags av allmänheten.

Med landskapsanalys menas i detta arbete de analyser som har till uppgift att kartlägga hur vi uppfattar landskapen. Dessa genomförs bland annat som en analys av riktningar, vägar, målpunkter, rumsligheter och landmärken. Många av dessa analyser är vidareutvecklingar, tar sitt ursprung i, eller hämtar inspiration från hur Kevin Lynch: *The Image Of The City* (1968) som är en studie av hur människor uppfattar staden och orienterar sig i den struktur som staden utgör. I landskapsanalysens natur ligger även att den kan användas över kompetensgränser på grund av att den är en tvärvetenskaplig genomgång av landskapet både till fysisk form, men även sett ur ett mänskligt historiskt perspektiv. Därför skulle landskapsanalysen inte bara kunna föra samman en grupp experter från olika fält, utan även föra samman brukare från olika fält, samt brukare och experter. Genom att använda sig av landskapsanalysen som ett aktivt planeringsverktyg inom kommunen, snarare än något som endast behövs för att kunna utesluta områden för vindkraftsetablering, kan man även börja se till hur vindkraften skulle kunna tillföra något till landskapet genom förstärkande av andra intressen så som historiska kopplingar, rekreativa värden och förstärkning av existerande rumsligheter. Landskapsanalysens värde ligger inte bara i vindkraftsetableringar, utan kan även ligga till grund för exempelvis grönpplaner, infrastruktur och övrig etablering som påverkar värden i landskapet.

Arbetets syfte och mål

Syftet med det här arbetet är att undersöka hur man har arbetat med demokratisk landskapsplanering inom den europeiska landskapskonventionen i landskapsanalyser för vindkraft på kommunal nivå i Sverige. Det är även att undersöka hur detta har förändrats över tid och se till vilka aspekter av demokratisk planering och den europeiska landskapskonventionen som man valt att lyfta. Målet är att denna studie ska kunna fungera som ett discussionsunderlag för hur den demokratiska landskapsplaneringen skulle kunna se ut och vilka aspekter som är beroende av brukarmedverkan.

Mina huvudsakliga frågeställningar är:

- I vilken utsträckning och hur har planeringsunderlagen arbetat med de grundtankar som återfinns i den Europeiska landskapskonventionen och i vilken utsträckning?
- Kan en förändring över tid skönjas i hur de har förhållit sig till värderingar som återfinns i den Europeiska landskapskonventionen?

Metod

Det här arbetet är uppdelat i två delar: dels en litteraturstudie och dels en fallstudie. I fallstudien har en genomsökning gjorts av genomförda planeringsunderlag och tillägg till översiktsplaner som fått stöd från Boverkets stöd till planeringsinsatser för vindkraft 2007-2010. Vidare har tre vindbruksplaner studerats närmre och diskuterats. Litteraturstudien behandlar relevant litteratur kring landskapsanalys, vindkraft och den europeiska landskapskonventionen.

Sökningen av litteratur har främst gjorts genom de vetenskapliga sökdatabaserna "Web of Knowledge", "Scopus" och söktjänsten för universitetsbiblioteken "LIBRIS". Sökord har varit "European Landscape Convention", "Participation", "dialogue", "perception", "landscape", "wind power", "wind turbine" och "planning". Därtill har sökning efter relevanta handböcker och dokument gjorts på Boverkets hemsida, myndighetshemsidor har sökts efter relevanta dokument om vindkraft, Europeiska rådets hemsida har sökts efter relevanta dokument. För att utöka studien ytterligare har bland annat etymologiska ordböcker och historieböcker lästs och i vissa fall refererats.

Fallstudien består av en statistisk undersökning med egen utveckling av en metod. Det undersökta materialet är planeringsunderlag och tillägg till översiktsplaner som undersöks med utgångspunkt i demokratisk landskapsplanering. Den statistiska delen följs upp av diskussion kring utvalda planer och underlag.

Material och avgränsningar

Arbetet har främst tagit upp två av den europeiska landskapskonventionens tankar, nämligen de om ett medborgarperspektiv på landskapet och att alla landskap ska finnas med i planeringen och beskrivas utifrån sina förutsättningar. I dessa två frågor ingår att man ser landskapen ur människans perspektiv, närmare bestämt de som brukar och påverkas av landskapet.

Arbetet tar sin utgång i en beskrivning av landskapsbegreppet i relation till demokratiska aspekter och värden man ser och lägger i landskapsbegreppet. Utifrån dessa ståndpunkter redovisas för olika sätt att tolka den europeiska landskapskonventionen och vad en implementering skulle innebära i kontexten av landskapsanalys för översiktlig vindkraftsplanering.

Litteraturstudien har tagit sin utgångspunkt i demokratiska aspekter och följer av den europeiska landskapskonventionen och hur den kan tolkas utifrån detta perspektiv i en kontext av översiktlig planering för vindkraft. Utefter detta problematiserar och belyser litteraturstudien den Europeiska landskapskonventionen ur ett teoretiskt så väl som praktiskt perspektiv och ger en bakgrund för tolkning av den. Litteraturen består även av handböcker och slutsatser som Boverket har gjort tillsammans med externa konsulter.

Underlaget för fallstudien har hämtats från kommuners och länsstyrelser hemsidor efter listan ”Stöd till planeringsinsatser för vindkraft” från den 18/11 2011 (Boverket), vilket var den senaste redovisningen av kommuner och länsstyrelser som sökt stöd till planeringsinsatser för vindkraft då fallstudien påbörjades. Utifrån denna lista hämtades översiktliga vindbruksplaner samt landskapsanalyser ned i den mån de fanns tillgängliga på respektive kommuns och länsstyrelses hemsida. I de fall något relevant material inte kunnat hämtas kontaktades de kommuner som hade slutredovisat enligt nämnda lista och bads att e-posta de aktuella dokumenten.

Någon lista över vilka arbeten som erhållit stöd hade inte publicerats då detta arbete skrevs och stödet var inte enbart till för landskapsanalyser eller översiktsplaner, utan ”Stödet syftar till att genom planeringsinsatser klarlägga förutsättningarna för vindkraftsanläggningar och att skapa planmässig beredskap för en omfattande utbyggnad av vindkraften. Planeringsinsatserna kan vara tematiska tillägg till översiktsplanen, fördjupningar av översiktsplanen och planeringsunderlag.” (Boverket, 2008).

Frågor av mer teknisk natur som behöver kartläggas vid översiktlig planering som att exempelvis undersöka hur fåglar skulle påverkas av vindkraftsetableringar eller andra frågor som inte i någon större utsträckning handlar om demokratiska aspekter eller kartläggning av hur landskapen används av allmänheten har inte tagits med i materialet till fallstudien. Således har materialet i fallstudien varit de dokument som har funnits tillgängliga på de kommuners hemsidor, vilka återfinns i nämnda lista, och som är antingen tillägg och fördjupningar av översiktsplanen eller landskapsanalyser för översiktlig planering med relevans för vindkraftsplanering. Hemsidorna har noggrant genomförts efter allt material om översiktlig planering för vindkraft och sedan har lämpliga dokument valts ut (se bilaga 1 för komplett lista över genomförda dokument och kommuner).

Om landskap

Den europeiska landskapskonventionens definierar landskap som "...ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer..." (Council of Europe, 2000a, artikel 1a) tycks trycka på att landskapet är öppet för tolkning och diskussion och därmed frågan vad landskap har för innebörd. Eftersom detta är en definition av landskap i en landskapskonvention torde den vara av stor vikt för alla dess punkter och frågan vad begreppet landskap innebär en större fråga än en om fysiska definitioner eller juridiska aspekter. För att börja få en förståelse för vad landskap kan betyda för de människor som uppfattar det på ett mycket allmänt plan ges här en kort diskussion kring vad begreppet historiskt har inneburit och kring betydelsen idag.

En ny formulering av landskapsbegreppet är i sin linda och man kan dra slutsatsen att den Europeiska landskapskonventionens krav på brukarmedverkan kan komma att utgöra en grund för hur en sådan beskrivning kan utformas. Kenneth Olwig (2007) säger i sin artikel *The Practize of Landscape 'Conventions' and the Just Landscape: The Case of the European Landscape Convention* att beskrivningen av landskapet inte enbart bör komma från experters definitioner av ett landskap utan att definitionen snarare bör vara styrd av allmänhetens intressen, viljor och det samhälle de vill skapa, t.ex. kan detta ske genom möten med intressegrupper, politiker och olika grupper. Olwig (2007) menar också att man kan se den Europeiska landskapskonventionen som ett uttryck för de förhållningssätt och den praxis som råder i förhållande till landskap hos de länder och deras respektive myndigheter som stiftat konventionen eftersom en konvention ger uttryck för de åsikter och förhållningssätt som deltagarna bär med sig.

Genom en sådan beskrivning av landskapet kan man beskriva landskapets betydelse för människor som brukar det istället för att se till dess beståndsdelar och sedan sätta ihop det till en analys i form av text, bild eller en karta. Enligt Olwig (2007) beskrivs definitionen av *Landscape* (landskap) i engelska ordböcker i termer av synintryck som sträcker sig så långt ögat kan nå. Landskapskonventionen kom till med bakgrund av en konvention som grundats för medelhavsländer och tog därmed de romanska språkens motsvarighet till landskap som inte är gränslöst och baserat på synintryck, utan är en avgränsad yta eftersom ordet för landskap i de romanska språken (exempelvis Franskans *paysage*) kommer av *pay* som betyder en region eller ett land (Olwig, 2007). Olwig (2007) menar att det är detta landskap som människor förankras i och har sin historia i, medan de enbart visuellt definierade landskapen är abstraktioner ofta använda av arkitekter och ekologer vilka ger stöd åt vetenskaplig

beskrivning och estetiskt bedömande. Eftersom ordet landskap i Sverige har en dubbel betydelse av både det visuella och vetenskapliga intrycket, men även de 25 landskap som utgör vårt land (Svenska akademien, 2012) borde en tolkning vara att svenska språket uttrycker landskap både som en avgränsad social, historisk och kulturell tillhörighet, men även som det visuella intrycket av landskapet.

De germanska språkens *skap* bär enligt Kenneth Olwig (1993) på en gömd mening i sig som de flesta inte reflekterar över och detta möjliggör ett utnyttjande av begreppet för att vinna legitimitet i beslut. Olwig menar också att engelskans *schape* har samma ursprung som *ship* och *shape*, där *shape* bär liknande betydelse som skapa i att den ursprungliga betydelsen var formad med skarpt verktyg, eller urkarvat objekt. *Ship* hade i Engelskan betydelse av något urholkat och *shaft* som är ett skaft på verktyg som man kan forma med skall också vara besläktat med *scape* Olwig (1993).

Överlag har landskapen varit en stor del av Sveriges historia och landskapslagarna har speglat lokal maktfördelning och ansvarstagande förvaltning av landskapet. Lagar om vägbyggnation, och plikter i sammanband med dessa, går exempelvis tillbaka till 1200- och 1300-talens landskapslagar. Tidigare än så återfanns inslag i byingabalken och det var först 1891 som Sverige fick en samlad väglag (Bucht et al, 1996, sid 16). I boken de Svenska landskapslagarna återger Åke Ohlmarks de Svenska landskapslagarna som speglar maktuppdeleningen i landskapen. I inledningen ger han en överblick över hur vårt rättsväsende har formats från lokala samhällens regler till vårt centraliserade och över riket likformade rättssystem. De lokalt gällande eller enskilda lagarna kan spåras tillbaka till härads- och hundareslagar i Sverige som delade in byar och deras ätter i rättsenheter och härandet som utgjordes av dessa byar. Alla brukare av landskapet fick inte vara delaktiga i beslut kring landskapet, utan endast de som var fria och tillhörde en ätt. Därtill kom att kvinnor, barn och sinnessjuka hade målsmän. Jorden var här intimt förknippad med ätten genom arv och fick inte säljas utan att erbjudas till övriga ätten. (Ohlmarks, 1976). Alltså fick inte alla som bodde eller brukade landskapet bestämma över det, men det fanns ett starkt band mellan landskapet och de som styrde över det och identiteten var intimt förknippat med det landskap man brukade och levde i.

Att känna till och diskutera innebörden av landskap och lokal tillhörighet ger alltså en förståelse för hur vi vill att makt ska fördelas och en inblick i vilka identitetsskapande element som finns inneboende i begreppet. I perceptionen av landskapet, vilken landskapskonventionen utgår ifrån, ingår alltså en rik historisk kontext av maktutövning och landskapet som identitetsskapande entitet och inte enbart ett fält för vetenskaplig beskrivning.

Landskapskonventionen menar att det är genom vår perception som landskapen uppfattas och därigenom präglas intrycken av det fysiska landskapet av vad vi uppfattar att landskapsbegreppet innebär. För att kunna utföra landskapsanalyser och planer, som ju är en del av förvaltning och förändring av landskapet, och som knyter an till perceptionen kan det alltså vara viktigt att tänka på landskap som maktcentrum, sammanknyttande och identitetsskapande som komplement till de allmänna värden en expert i form av exempelvis landskapsarkitekt kan lägga märke till och kartlägga.

Om landskapskonventionen

Den europeiska landskapskonventionens (Council of Europe, 2000a) mål är bland annat att skydda det gemensamma europeiska arvet och de principer och idéer som utgör grunden för detta. Detta ska ske huvudsakligen genom ekonomiska och sociala överenskommelser eftersom konventionen säger att landskapet har en viktig betydelse för befolkningens kulturella, ekologiska, sociala, ekonomiska värden och bildandet av lokala kulturer. Därför åtar de länder som anslutit sig till konventionen att erkänna landskapets betydelse i dessa frågor. Detta berör inte bara landskap som getts speciella värden, utan alla landskap och alla människor som brukar och lever i dessa. Landskapets ses som en viktig del av människors välbefinnande på ett individuellt plan så väl som på ett socialt och rättigheter så väl som skyldigheter gäller för alla i planering, förvaltning och skydd av landskapen. (Council of Europe, 2000a) Thomas Oles och Karin Hammarlund (2011, sid 472) menar att artikel 1a i den europeiska landskapskonventionen inkluderar alla aspekter av lokal identitet och minnen. Landskapets karaktär består inte bara av synintryck i konventionen, utan utgörs även av vanor, värden och uppfattningar om landskapet som människor i det har.

Enligt Michel Jones artikel *The European Landscape Convention and the Question of Public Participation* (2007) så säger den europeiska landskapskonventionen indirekt att inte bara planerare, politiker och arkitekter har en rätt att bestämma över landskapen då formuleringen "as perceived by people" (Council of Europe, 2000a) antyder att alla gruppers synpunkter och åskådningar ska räknas med. Av särskilt intresse är också att det Europeiska rådet har ett mer inkluderande förhållningssätt än EU-parlamentet och den Europeiska unionen eftersom det även accepterar alla länder i medelhavsregionen (Olwig, 2007). I och med det stigande antalet immigranter till Europeiska länder kring Medelhavet väcks också frågan om vem som är allmänheten (Olwig, 2007).

Konventionens inledning säger även att de som förbinder sig till den erkänner att förändringen av Europas landskap även i många fall påskyndas av bland annat förändringar i världsekonomin, regional planering, stadsplanering samt förändringar i jordbruk, skogsbruk och industri (Council of Europe, 2000a). Även om inte vindkraft eller specifika användanden av landskapet tas upp, tycks ändå vindkraftsfrågan ingå i dessa begrepp som regional planering och beroende på vem man frågar industri eller jord- och skogsbruk.

Kvaliteterna i landskapet beskrivs som allmänhetens förhoppningar ”formulerade” genom en kompetent myndighetsutövning: ”...mål för landskapskvalitet: berörda myndigheters formulering för ett särskilt landskap, av allmänhetens önskemål med avseende på landskapskaraktern i deras livsmiljö...” (Council of Europe, 2000a, Artikel 1c) Denna formulering trycker på vikten av att ha en genomgående analys av allmänhetens vilja över vad landskapet ska vara och är som utförs och återkopplas på ett kompetent och transparent sätt.

Beskrivningen av landskapsplanering som ”kraftfulla framtidsinriktade åtgärder” (Council of Europe, 2000a, Artikel 1f) och att konventionen stipulerar att kännedom om landskapet inte bara utförs och uppmuntras på nationell och regional, utan också på lokal nivå, bör även ses som ett uttryck för att detta i Sveriges fall till stor del är relevant för översiktsplanen, vilken uttrycker kommunens politiska vilja och ställningstaganden över en längre period. I detta perspektiv över hur användandet av mark och därmed landskap ska utnyttjas i framtiden skulle en involverande process stärka ett underifrånperspektiv som rimmar med konventionens måla att alla ska ta ansvar för landskapens framtid och att vi alla berörs av förändringar i respektive landskap.

Den förklarande rapporten som hör till den europeiska landskapskonventionen säger också att även om kompetens finns så är det bäst att planering och styrandet sker så nära det berörda landskapet som möjligt på den lokala nivån. Vidare beskrivs hur kunskapen om landskapen karakteristika inte behöver byggas på precisa kvantitativa metoder och att mycket kunskap redan existerar, men behöver sammanställas. (Council of Europe, 2000b)

Landskapskonventionen uttrycker också att varje stat som ansluter sig till konventionen måste formulera procedurer för att allmänheten så väl som lokala och regionala myndigheter ska kunna delta i integreringen av landskapet i miljömässiga, kulturella, sociala, ekonomiska och agrikulturella policys. Eftersom den europeiska landskapskonventionen säger att alla landskap är olika, men att de alla har en stor påverkan på innevanarnas liv så följer det att landskapsanalysen borde täcka samtliga områden i kommunen och utgå från varje landskaps egna förutsättningar och hur dessa påverkar allmänheten. (Council of Europe, 2000a)

I utförandet av de mål som landskapskonventionen sätter upp håller utbildning av allmänheten, men även de professionella tjänstemännen en särskilt viktig roll (Council of Europe, 2000a). Därför behövs också kunskap om hur värden i landskapet förvaltas och hur detta sker i relation till de mål som konventionen sätter upp om bland annat medverkan för allmänheten och hänsyn till alla landskap. Detta ställer i sin tur krav på kunskap om alla landskap och alla brukare, samt att deras intressen ska åskådliggöras och få utrymme i planeringen.

Varje land ska enligt konventionen också åta sig att identifiera landskap inom hela sitt territorium och analysera de särdrag och krafter som förändrar dem, samt lägga märke till dessa förändringar. Vidare ska länderna definiera kvalitetsmål för de identifierade landskapen. Artikel 15:1 (Council of Europe, 2000a) säger att: ”En stat eller Europeiska gemenskapen kan vid tidpunkten för undertecknandet eller när den deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange på vilket territorium eller vilka territorier denna konvention skall vara tillämplig.” Konventionen uttrycker alltså att länder har rätt att utesluta områden som de inte finner lämpade att beröras av den. Även om detta skulle kunna spela en stor roll för vissa länder borde det inte påverka Sveriges kommuners och länsstyrelserns arbeten då ett sådant undantag då beslut måste ske vid ratificerandet, alltså på riksnivå.

I den förklarande rapport (Council of Europe, 2000b) som följer konventionen står också att finna att ”22. Official landscape activities can no longer be allowed to be an exclusive field of study or action monopolized by specialist scientific and technical bodies” (den förklarande rapporten är inte översatt till svenska). Alltså tolkar rapporten att en av konventionens mål är att öppna upp frågorna för politiker och allmänheten. Rapporten trycker här även på att den demokratiska processen och att ett engagerande av lokalbefolkning ger landskap som fler värnar om och tar intresse i, samt pekar på att detta även kan verka stärkande på den lokala identiteten och åskådliggöra kopplingarna mellan landskapet och de liv vi för.

Vidare säger rapporten (Council of Europe, 2000b) att alla landskap inte kan behandlas lika, utan att åtgärder och policys måste anpassas efter landskapets förutsättningar och att anpassningen efter landskapet kan påverka den socioekonomiska utvecklingen för området. Detta ger stöd för landskapsanalysen som demokratiskt verktyg och trycker att vindkraftsrapporter måste återknyta till den, inte bara för att på en översiktlig nivå utesluta områden, utan för att djupgående se till de krav landskapet ställer och vilka som kan tillgodoses genom anpassning för att gynna utvecklingen lokalt med återkoppling till rikstäckande

frågor. Rapporten (Council of Europe, 2000b) säger också uttryckligen att skyddandet av landskap inte betyder att landskapet ska frysas i en viss epok, utan att alla landskap har utvecklats under tidsperioder i mötet mellan mänskliga och naturliga aktiviteter.

Professorn i geografi Michel Jones (Jones et al., 2007) har sammanfattat utmaningarna med att implementera ELC i lagen för de länder som ansluter sig till konventionen i sex punkter där den första är att finna sätt att skydda immateriell egendom som människors livsuppehälle och levebröd, kulturyttringar och livsstilar hos de som använder och bor i landskapen. Den andra punkten är att reglera processen ekonomiskt och finna ett sätt att få en förvaltning av landskap på dessa premisser att passa in budgetar och förändringar i dessa som kommer med politiska skiften och privata ekonomiska intressen måste också regleras med tanke på ekonomiska fluktuationer och privata företags reklamintressen. Den tredje punkten som Jones (Jones et al., 2007) tar upp är att det kommer att behövas en förståelse för att lagen inte är entydig, utan måste tolkas av jurister i olika former. Att tolka dessa lagar är betydligt enklare om ett intresse eller en grupp anses behöva prioriteras framför andra, men samtidigt finns det behov av att anpassa lagen efter nya omständigheter.

Den fjärde punkten är att man måste kunna institutionalisera medverkan för alla intressenter. Samtidigt som man måste ta tillvara på de lokala intressena så måste man även förhålla sig till intressen och mål på en icke-lokal nivå som kan komma från exempelvis myndigheter och olika administrativa nivåer. (Jones et al., 2007)

Lokala samhällen är inte homogena, utan reflekterar snarare olika konstellationer av makt och inflytande varvid de blir exkluderande på detta sätt eller genom att en majoritet bestämmer på bekostnad av minoriteter. En femte aspekt av ELC är att man måste vinna en förståelse för att planeringsprocesser som involverar en dialog och förhandlingar tar längre tid i förhållande till system som bygger på en byråkratisk hantering som kan ge snabba mätbara resultat. (Jones et al., 2007)

En långsam process kan göra att både affärsmän, men också resultatinriktade administratörer tappar intresset. I en process som kräver tid och tålamod är risken större att missnöjda grupper manifesterar makt genom direkt eller indirekt handling. Den sista punkten säger att en av de viktigaste aspekterna av ELC är att det finns ett behov av att se den roll som våra vanliga myndighetsinstitutioner har och att förstå den oerhörda komplexitet som rättigheter i förhållande till landskap idag har; en komplexitet och präglighet som går tillbaka till synen på landskap som forändring av land genom lagar och institutionaliserade traditioner. (Michael Jones *et. al.*, 2007)

Avslutningsvis kan man säga att landskapet har utvecklats som ett möte mellan olika intressen, krafter och tidsperioder. Att begreppet landskap bär på konnotationer till identitet, makt och social sammanhållning som belysts tidigare i detta arbete understryker också att expertiskunskap inte kan täcka in en nödvändig kunskap för att tolka hur landskapet uppfattas av människor som brukar det. Landskapsanalyser kan alltså ses som en tvärvetenskaplig sammanställning och kartläggning att återkomma till genom hela arbetet när man planerar för en förändring i landskapet och så även de intresseområden och kartläggningar som återfinns i och återkopplas till den.

Genom att öka brukarmedverkan inom den översiktliga planeringen kan man nå upp till både målet att öka allmänhetens inflytande så väl som att ha en planering som tar ett kraftfullt och långt framåtplanerande grepp, samt ger den kännedom om landskapen på lokal nivå som konventionen efterlyser. Därmed kan expertkunskap kompletteras och målen att bevara, skydda och utveckla landskapen kanske kan påverkas av allmänhetens förhoppningar.

Landskapskonventionens implementering i Sverige

Riksantikvarieämbetet har på uppdrag av regeringen sammanställt en rapport om implementeringen av ELC i Sverige på uppdrag av regeringen kallad *Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige Slutredovisning av regeringsuppdrag Riksantikvarieämbetet* (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008). I del ett redovisas vilka slutsatser man dragit och vilka förslag Riksantikvarieämbetet har. Man börjar med att konstatera att "Genom ett genomförande av den europeiska landskapskonventionen kan Sverige öka helhetssynen och minska kostnaderna för bristande samordning och motstridiga intressen inom stat och region. Sverige har möjlighet att ta en ledande roll i det internationella samarbetet och driva frågor för ökat inflytande och demokrati för innevånarna och en socialt hållbar utveckling där förändringsberedskapen är hög." (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 5). Därmed pekar man på potentialen av att föra in ett brukarperspektiv genom en ökad hållbarhet, men även minskade kostnader där en lokal nivåns intressen går mot de centrala.

Rapporten konstaterar vidare att det behövs en nationell landskapspolitik på nationell nivå som kan koordinera områden samt ligga till grund för mål och visioner på nationell ända ner till lokal nivå. Den ska dock inte bara sätta upp mål och visioner utan även "peka på hur landskapet ska kunna tydliggöras i olika politikområden." och den "bör utveckla förhållningssätt för att balansera målkonflikter och föreslå principer för hur delaktigheten i frågor som rör landskapet ska kunna utvecklas på olika nivåer" (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid. 9).

Lokalt och regionalt perspektiv

I den återrapporteringsrapport Riksantikvarieämbetet lämnade i början av år 2011 till regeringen (Riksantikvarieämbetet, 2012) konstaterar man att länsstyrelserna bör ansvara för att samordna arbetet med tillämpning på den regionala nivån eftersom de utgör en naturlig länk mellan statlig och kommunal nivå och för att relationen mellan den regionala nivån och den lokala är viktig. Man konstaterar även att det är ett krav från den europeiska landskapskonventionen att lokal och regionala myndigheter deltar i genomförandet av landskapskonventionen.

Eftersom det inte finns någon klar formulering av hur en utveckling av landskapskonventionen ska ske mellan länsstyrelser och kommuner, så föreslår Riksantikvarieämbetet (2012) att det i länsstyrelsernas regionala samordningsansvar ska ingå att hitta former för att fördela ansvaret mellan län och region. Här föreslås också att länsstyrelsen ska stödja kommuner och regioner i tillämpningen av landskapskonventionen och man poängterar att detta är speciellt viktigt i frågor som rör den lokala förankringen och medborgarperspektivet samt att Sveriges kommuner och landsting (SKL) är en särskilt viktig aktör i detta. Kommunerna själva anses av Riksantikvarieämbetet (2012) också vara ett viktigt mål för det landskapsforum som föreslås för att främja tvärssektoriell och nivåöverskridande kommunikation, samordning och forskning.

Utredningen från 2008 föreslår att "Alla myndigheter som hanterar mål, medel och verksamheter som påverkar landskapet bör få i uppdrag att formulera den egna myndighetens roll och ansvar i en samlad, nationell landskapspolitik" (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid. 9). Här skulle kommunerna ha ett särskilt ansvar eftersom de innehar planmonopol och således ett mandat att bestämma över markanvändning som ett uttryck för den politiska viljan i kommunen. Utredningen föreslår vidare att man tillsätter ekonomiska medel för att gynna utveckling och förvaltning av landskapen.

I återrapporteringen från 2011 (Riksantikvarieämbetet, 2012) beskrivs också den regionala nivån och den lokala som speciellt viktig då landskapskonvention intentioner om medborgarperspektiv och lokal förankring kan förverkligas. Riksantikvarieämbetet (2012) ser även ett behov av att en samverkansgrupp initierar exempelvis pilotprojekt för att finna former för att bland annat stärka medborgarperspektivet och den lokala förankringen och exemplifierar med att tillämpning av kommunal översiktsplanering samt stadsutveckling och regionala utvecklingsprogram är viktiga fält för dessa frågor.

Man konstaterar även att “problemet är inte i första hand brist på insamlade data utan brist på överblick och koordination.” (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 12) då man får anse att Sverige har kommit relativt långt i expertkännedomen om sina landskap. Det behövs även en övergripande förståelse för de socioekonomiska faktorer som står bakom förändringar av landskapen och utredningen konstaterar att statistiska centralbyrån i ett samarbete med övriga myndigheter bidra till en bild av förändringen.

Utredningens andra del om utmaningar och visioner tar även upp att en stor utmaning kommer att bli att få till stånd ett system och ett regelverk för att hantera meningsskiljaktigheter i intressen och åsikter om hur exempelvis naturresurser ska nyttjas. Man tar även upp att landskapet är ett komplext system av ägarförhållanden, men även nyttjande och hävd, och att ett förvaltande därför till stor del handlar om samspelet mellan dessa.

Rapporten tar också upp det faktum att staten i vissa områden har absolut beslutanderätt, men att dessa områden utgör en mycket liten del av Sveriges totala areal (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008). I landskapsanalyser kan dessa områden ibland även ses som omöjliga för etablering av vindkraft, men frågan behöver lyftas upp över vilka intressen som kan samverka snarare än vilka områden som inte lämpar sig eller inte lämpar sig för vindkraft. Genom att se till funktioner och intressen i landskapet burna av de individer som brukar det kan man istället försöka finna synergieffekter.

Översiktsplanen är också i högsta grad ett politiskt dokument och utredningen säger att vad det gäller bland annat frågor där olika miljöfrågor står emot varandra är det viktigt att politiken kan balansera dem och att för att möjliggöra detta behövs konsekvensbeskrivningar av de olika valen. Rapporten lyfter också fram att en förändrad energipolitik både möter de förändringar i landskapen som vi ser på grund av miljöhot, men även ändrar landskapet indirekt genom att samhället behöver förändras och man konstaterar att mycket av den energin som har kommit från kol och olja, som därigenom inte syns, kommer att behöva bli en del av landskapet i form av exempelvis vindkraft (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008).

En annan utmaning som Riksantikvarieämbetet ser är att koordinera, samordna eller besluta om prioritet i frågor som rör nyttjandet av landskapet på olika sätt och då individers intressen med stark historisk, men även äganderättslig koppling till landskapet står emot ett större kollektiv av intressen med andra viktiga frågor som rekreation, kontemperation och återhämtning. I den tredje delen av rapporten som utgörs av Riksantikvarieämbetets analys och argument konstateras att det idag saknas det helhetstänkande som landskapet kan

utgöra och att det istället fokuseras på de landskap som utgör särskilt värde för respektive lagstiftning. Dessutom fokuserar bestämmelserna allt som oftast på den visuella betydelsen av begreppet landskap eller ser landskapsbegreppet som natur. Man konstaterar att de emotionella kopplingarna till landskapet saknas helt i svensk lagstiftning och att det finns ett svagt skydd för kulturella, ekonomiska och sociala perspektiv. (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008)

Ett annat problem är att det inte finns någon egentlig samordning mellan olika sektorer och "Skog, vatten, jordbruksmark och bebyggelse hanteras som fristående objekt vilket ger ett statiskt förhållningssätt till landskapet" (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 26). Vidare konstaterar man att det uppstår många intressekonflikter när olika regelverk krockar eller är för otydliga samt att det på grund av uppdelningen i sektorer finns en avskiljning mellan stad och landsbygd. Att hantera landskap däremellan eller konflikter och samspel mellan stad och land torde därmed bli svårare. Denna delning gäller även många av de program, åtgärder, mål och projekt som rör landskapen. (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008)

Detta helhetstänkande och sektoröverskridande angreppssätt saknas i både miljöbalken och plan- och bygglagen menar utredningen. Det finns dock möjligheter att arbeta med alla landskap utifrån deras förutsättningar i kommunernas översiktsplaner menar utredningen och säger att "Visserligen är både landskap med utpekade värden och vardagslandskap möjliga att synliggöra i planeringskartor och bestämmelser, men tillämpningen av dessa verktyg skiljer sig markant mellan kommunerna" (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 26).

I utredningen konstaterar man även att "plan och bygglagen tillhandahåller instrument för olika typer av planer, där utgångspunkten är att alla förändringar i markens användning ska planeras. I planerna karakteriseras landskapet i regel som område för oförändrad användning eller för pågående markanvändning" (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 27) och att "Översiktsplanen som inte är juridiskt bindande kan ändå synliggöra vardagslandskapet och bidra till skydd, förvaltning och utveckling." (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 27)

Rapporten lyfter också fram att om man för in landskapet i grundlagen, så "kan detta fungera som en bas för alla sektorsbeslut och beslut inom alla politikområden" och att "Det skulle ge landskapsperspektivet samma status som hållbar utveckling" (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 27). Därför säger rapporten att landskapsbegreppet bör införas och tydliggöras bland annat i portalparagraferna i plan- och bygglagen och miljöbalken. Effekterna skulle då enligt rapporten bli att begreppet och tankesättet kan återkomma i miljöbalken i tillämpningen av andra kapitel och lagar kopplade till dessa och i plan- och bygglagen i den fysiska planeringen och byggandet.

Vidare konstateras det att "Om *krav på uppföljning* av olika beslut rörande skydd, styrning, förvaltning och utveckling införs ökar kunskaperna om konsekvenserna för landskapet, vilket ger underlag för bättre beslut" (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 29) och man trycker på att "Om kraven på vad en översiktsplan måste innehålla kompletteras med landskap som bedöms ha särskilda kvalitéer och/eller värden för kommunen kan också mål och visioner för att skydda, förvalta och utveckla landskapskvalitéer formuleras" (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 29). Även om detta säkerligen är en riktig synpunkt måste man nog även trycka på att alla landskap har särskilda kvalitéer på något sätt. Exempelvis har industrilandskap ett värde för dem som har sin arbetsplats i dem även om de kanske inte anses ha särskilda kvaliteter i vanlig mening.

Medverkan från allmänheten

Riksantikvarieämbetets rapport (2008) ställer upp exemplen "leadermetoden" och "landskapstolk" som ett svar på metoder för brukarmedverkan, men säger även att man bör bygga vidare på den erfarenhet man fått i arbetet med lokala landskapsstrategier (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008). Leadermetoden är en arbetsmetod som Jordbruksverket arbetar med i landsbygdsutvecklingsfrågor och som definieras som "I Leader samlas representanter för ideell, offentlig och privat sektor för att tillsammans arbeta med landsbygdsutveckling. Arbetet bygger på en gemensam strategi för bygdens utveckling och lokala förutsättningar och lokala initiativ tas tillvara..." (Jordbruksverket, 2012). Landskapstolk är ett begrepp som rapporten (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008) inte reflekterar vidare över och som saknar en publicerad källa. Sökningar efter begreppet på sökmotorn "Google" och databaser över vetenskapliga publikationer så som "Web of Knowledge" och "Scopus" på engelska, danska och svenska har inte gett någon relevant förklaring till vad begreppet innebär.

Det behövs en diskussion och även ett system för att säkra kunskapsförsörjningen anser Riksantikvarieämbetet, samt att en fördelning av ansvar och arbete fördelas (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008). Man konstaterar även att "Utgångspunkten bör vara till-

lämpningsorienterad och utgå från konkreta sammanhang“ samt att “prioriterade områden är landskapsanalys i planering och projektering av infrastruktur, i kommunal översiktsplanering, ekologisk landskapsplanering, samt i planering för regional utveckling och tillväxt“ (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 12).

Applicerat i ett vindkraftsammanhang kan man fråga sig på viken nivå olika utredningar och kunskapsunderlag bör vara på. Länsstyrelserna har i flera fall gjort olika typer av underlag för att stärka planberedskapen för vindkraft och i vissa fall även konkret börjat komma in på frågor som rör en beskrivning av landskapet sett utifrån brukarnas perspektiv. En fördel med att länsstyrelsen står bakom en sådan typ av underlag är att man kan se till samverkan i ett regionalt perspektiv och på så sätt kan konflikter undvikas mellan exempelvis grannkommuners olika befolkningar eller organisationer. Å andra sidan mister man en direkt kontakt mellan folkvalda politiker, kommunorganisation och brukare inom kommunen som kan vara värdefull.

Vad som kan vara ett motstående intresse konstateras också när rapporten lyfter upp att brukarna av landskapet har gått allt mer från att arbeta med och i landskapet till att bruka det genom att se på det och använda det för rekreation istället för produktion. På så sätt har nyttan av landskapen gått från ett individuellt nyttjande ifråga om produktion till nytta för individer eller företag och dess anställda till att bli av kollektiv nytta i form av ett gemensamt nyttjande menar rapporten. (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008) Det paradoxala i denna fråga är dock att det man ofta vill se är ett kulturbruk eller ett bruk av landskapen med gamla metoder och mer sällan en modern produktion, vilket rapporten också konstaterar i meningen “Men landskapsbygdslandskapets attraktivitet bygger fortfarande i grunden på att de traditionella, areella näringarna finns kvar och håller landskapet öppet, bebott och stimulerande“ (Riksantikvarieämbetet, rapport, 2008, sid 20).

Vindkraftens planeringskontext

Landskapsanalys och perceptionen av landskapet

För att kunna se hur landskapsanalyser skulle kunna ta upp demokratiska aspekter från landskapskonventionen, hur landskapsanalysen har påverkat planeringsunderlagen för vindkraft och för att se hur landskapsanalyser skulle kunna användas för att arbeta aktivt i dessa frågor måste man först förstå de landskapsanalyser som används idag. En landskapsbedömning bygger också på de urval man gör och vad man väljer att ta med i den detta tillsammans med vilken kompetens man tillför den får stor betydelse för resultatet. Enligt Nord

och Sarlöv Herlin (2011) har det i Sverige inte funnits någon standardiserad metod för bestämmande av landskapskaraktärer så som det finns i till exempel i England och i många andra europeiska länder. En metod som man i Sverige ofta relaterar till är LCA som är utvecklad i England. Även Historic Landscape Characterisation är användningsbar som komplement till LCA för att få en djupare förståelse för hur landskapet tagit sin form och därigenom har potentialen att återspegla mycket av identiteten i och till landskapet. (Antrop, 2005; Nord och Sarlöv Herlin, 2011)

I publikationen *Vindkraften och landskapet - att analysera förutsättningar och utforma anläggningar* (Boverket, 2009a) ges en bild av hur en landskapsanalys kan beskriva landskapet och dess upplevelsevärden. I förordet av Fredrik Meurman går att läsa att "Landskapsanalys är ett verktyg i planeringen för både hushållning med landskapets resurser och för en konstruktiv dialog om vindkraftens påverkan på landskapet" (Boverket, 2009a, sid 3). I läsanvisningen står även att "Landskapsanalysen är ett av flera planeringsunderlag i den tvärsektoriella avvägningen i planerings- och tillståndsprcessen, och ersätter inte andra planeringsunderlag om t.ex. natur- och kulturvärden eller miljöbedömningen. Men den kan fungera som ett bra verktyg i kommunikationen med allmänheten, politiker och organisationer i planeringsprocessen" (Boverket, 2009a, sid 7).

En plats får personlighet genom en intim relation mellan plats och människa och detta förhållande kan även vara högst individuellt, eftersom människans prägling påverkar vår uppfattning av naturen och om vi anser oss ha ett nära förhållande till den (Hinds & Sparks, 2008). Hur vi uppfattar landskapet och gör moraliska bedömningar av landskap är intimt och oskiljbart sammanlänkat med våra visuella bedömningar och preferenser, något som kan exemplifieras med att alla landskap som är moraliskt åtråvärda är kopplade till visuella ideal, att omoraliska landskap avbildas som fula eller vedervärdiga och att det som anses gott eller ont ställs i kontrast till tidigare, framtida eller annorlunda förhållanden (Lowenthal, 2007).

Hur landskap värderas olika med plats och tid är ännu lite utforskat och vi har fortfarande svårt att skilja på vad som är allmängiltigt för människan och vad som är specifikt för epoker, platser och individer samt grupper. Landskapspreferenser har övervägande baserats på estetiska kriterier av planerare och filosofer som försökte hitta universella principer för preferens. Här har även teorier som *prospect-refuge-teorin* (Appleton, 1975) gett en universell tolkning genom människans evolution och således en förklaring till estetisk preferens. Frågan är kanske inte så mycket hur vindkraften påverkar landskapet, utan snarare hur den påverkar det förhållande som berörda människor har till landskapet och vidare vilket förhållande de får till vindkraftverken som landskapselement både i visuell kontext, men även ur ekonomisk, social, politisk och samhällsrelationssynpunkt. (Lowenthal, 2007)

Ett behov av att dela upp och beskriva relationen till landskap och platser inte endast baserat på geografisk tillhörighet tycks här lysa igenom eftersom ett geografiskt område sällan är homogent i sina åsikter. Ett sätt att göra detta kan skönjas i Poppers tre världar. Dessa är den fysiska där allt som skapats av människa och natur utgör entiteten, tanke- och idévärlden, samt den kulturella världen som avspeglar samhällets regler och normer (Hammarlund, 2005, sid 27). Poppers modell ger ett verktyg för att kunna förstå konflikter och åsikter i vindkraftsplaneringen menar Hammarlund genom att man förstår hur de olika världarna påverkar varandra (Hammarlund, 2005).

Enligt Lowenthal (2007) har just undersökningar om varför vårt förhållande till landskapet varierar med plats och bakgrund haft en dålig genomslagskraft i forskningssammanhang där gemensam estetisk preferens snarare fått stå som huvudämne. Vår uppfattning av vad som är intressant eller beundransvärt i landskapet tycks ändra sig med samhället i vilken bedömningen görs menar Lowenthal och exemplifierar med Egypters ointresse för i deras ögon hedniska lämningar beroende på att de har en stark muslimsk tro (Lowenthal, 2007).

Man ska alltså vara medveten om att uppfattningen och förhållningssätt till landskapen varierar med kulturer och sociala sammanhang och att detta kan ge upphov till konflikter, men även till sociala anpassningar för att individer som vill passa bättre in i andra grupper (Lisberg & Ouis, 2008).

En separering från arbetet med landskapet kan locka då vi söker distans till arbete och även bruket av landskapet där landskapet blir något exotiskt att resa bort till. Samtidigt ser vi landskapen som ett gemensamt ansvar och arv i större utsträckning än man gjort historiskt sett då det var individuellt eller släktens angelägenhet. Det blir dock färre och färre som brukar landskapen i traditionell bemärkelse och allt fler som upplever landskapet ur en turists synvinkel och gränserna mellan betraktare och innevånare löses upp när vi bor på landet, men verkar i staden och ser på landskapet exempelvis genom en bilruta. På så sätt blir allmänheten i allt större grad betraktare snarare än någon som bär på en lång tradition av att bruka landskapet genom exempelvis skogs- eller jordbruk. Därmed faller sig frågan vad användandet av landskapet är och hur denna påverkas av vindkraft, den visuella aspekten av vindkraftverk kan inte bara skuffas undan från ett perspektiv av att endast funktioner i landskapet har dignitet. (Lowenthal 2007)

Olwig (2005) hänvisar till perspektivets och kartans makt som styrande element och menar att ord som "right" används till både rätt som i riktig och rät som i rak. Tuan (1974) beskriver också hur människor verkar ha en medfödd preferens för det raka, vinkelräta och

geometriska som även har upptäckts hos andra djurarter. Detta skulle alltså tyda på att vi har en inbyggd vilja att förenkla världen till lodräta, våglinjiga och vinkelräta element vilket i sin tur skulle förklara en vilja att i avbildningar förenkla landskapet till geometriska konstruktioner som exempelvis centralperspektivet och olika former av kartor.

Även om den fysiska ytan som ett vindkraftverk upptar inte är särskilt stor, så förändrar det landskapet så till vida att de blir nya objekt i landskapet eller i vissa fall med större parker och grupper skapar egna landskap. Boken *Vindkraften och landskapet - att analysera förutsättningar och utforma anläggningar* (Boverket, 2009a) redogör för hur landskapsanalyser kan utföras för planering och etablering av vindkraft. Den knyter an till den europeiska landskapskonventionen och försöker strukturera upp en arbetsmetod för att kartlägga hur landskapet uppfattas samt sammanställa naturliga förutsättningar och landskapets historia. Landskapsanalysen kan ses som ett verktyg som ska ligga till grund för en öppen demokratisk process. För att kunna leda en process där människor får vara med och bestämma över planeringen av sitt landskap måste man delge kunskap om hur denna process kan tänkas förändra landskapet.

Landskapsanalysen kan ses som ett verktyg som ska ligga till grund för en öppen demokratisk process. För att kunna leda en process där människor får vara med och bestämma över planeringen av sina landskap måste man delge kunskap om hur denna process kan tänkas förändra landskapet.

Vindkraft och landskapsanalys

Vindkraftsplanering är en planeringsfråga som påverkar vår uppfattning av landskapet över långa distanser och inte bara i närområdet (Boverket, 2009a). Därför har också vindkraftsplanering i många fall sökt metoder för att beskriva landskapen och hur vi uppfattar dem. För att utföra en landskapsanalys som tar tillvara på hur vi uppfattar landskapet kan det argumenteras att det inte bara ingår att beskriva landskapet ur ett expert- eller myndighetsperspektiv, utan även att beskriva hur det används till vardags av allmänheten, något som är starkt kopplat till landskapskonventionens utgångspunkt att landskapet är så som det uppfattas av människan samt de mål den ställer upp om medborgarmedverkan.

I Sverige lyftes vindkraft upp som ett alternativ till kärnkraft i mitten av 70-talet som ett resultat av att man ville skära ned på kärnkraften. På 80-talet uppfördes dock nya kärnkraftverk och vindkraftsutredningarna med etableringar gjordes av samma bolag som byggde den nya reaktorerna, varvid det satsades på få och stora vindturbiner. Undertiden

växte sig dock en folkrörelse stor som stod för 60 % av antalet vindkraftverk i Sverige. Under 80- och 90-talet gjordes utredningar över vindkraftens påverkan på landskapet, men dessa var riktade till att vara expertutlåtanden som endast såg till landskapsbilden oftast som ett nationellt intresse och som endast fokuserade på negativa aspekter av vindkraften. (Oles & Hammarlund, 2011)

I publikationen *vindkraften och landskapet - att analysera förutsättningar och utforma anläggningar* (Boverket, 2009a) ges en bild av hur en landskapsanalys kan beskriva landskapet och dess upplevelsevärden. I förordet av Fredrik Meurman går att läsa att "Landskapsanalys är ett verktyg i planeringen för både hushållning med landskapets resurser och för en konstruktiv dialog om vindkraftens påverkan på landskapet" (Boverket, 2009a, sid 3) i läsanvisningen står även att "Landskapsanalysen är ett av flera planeringsunderlag i den tvärssektoriella avvägningen i planerings- och tillståndprocessen, och ersätter inte andra planeringsunderlag om t.ex. natur- och kulturvärden eller miljöbedömningen. Men den kan fungera som ett bra verktyg i kommunikationen med allmänheten, politiker och organisationer i planeringsprocessen" (Boverket, 2009a, sid 7).

Användandet av landskapsanalysen är enligt *Vindkraften och landskapet - att analysera förutsättningar och utforma anläggningar* (Boverket, 2009a) tänkt att utföras som en dialogprocess där lokalbefolkningen involveras, ger lokalkännedom och är en informationskälla. Landskapsanalysen är sedan tänkt ligga till grund för ett dialogarbete mellan lokalbefolkningen, andra med intresse i landskapet och planeringsprocessen. Landskapsanalysen är alltså inte bara tänkt som ett verktyg för att visa på de strukturer som finns i landskapet, utan är också tänkt att vara underlag för en diskussion som i längden ger legitimitet åt planeringsprocessen genom förståelse av landskapet och människor som bor eller har intressen i landskapet. Landskapsanalysens innehåll och riktning kan påverkas så att bilden av landskapet återspeglar intressenters bild av det och så att projektörerna och planerare får en klarare bild över hur landskapet används och kopplingarna mellan landskapets funktioner och människors åsikter. Här spelar också kommunikerbarheten en stor roll då det materialet man producerar måste vara lättförståeligt och transparent för att man ska kunna få respons på det. (Boverket, 2009a) Därför är det viktigt att inte bara ge utrymme åt tekniska beskrivningar som synbarhetsanalyser, utan att beskriva hur landskapen används (Boverket, 2009a). Detta ställer krav på att kommunen inte bara utreder och redovisar vad deras landskap används till, utan även hur de vill att de används i framtiden och hur väl vindkraft kan samexistera eller förstärka dessa intressen.

Vindkraften och landskapet - att analysera förutsättningar och utforma anläggningar (Boverket, 2009a) delar upp landskapsanalysen i tre huvudelement: naturliga förutsättningar, landskapets historia och landskapsbilden. För att landskapsanalysen ska vara komplett och ge en bra bild av landskapet behövs alla tre. De värden som främst ska skyddas genom en undersökning och ett tillvaratagande av dessa tre huvudelement är kunskapsvärden, upplevelsevärden och bruksvärden. Kunskapsvärdena är de värden som vanligtvis brukar beskrivas i vetenskapliga termer och sammanhang (Boverket, 2009a). Det kan röra sig om enstaka element som fornlämningar eller biotoper, men är oftast beroende av landskapet som oftast format förutsättningarna och skapat sammanhanget för dessa element. Upplevelsevärden handlar i korthet om de känslor som landskapen ger och hur vi uppfattar de kunskapsvärdena som ligger i landskapet.

Känslorna kan vara hemkänsla, närvaro, exotism och så vidare, men också handla om uppfattandet de historiska förhållandena och dimensionerna i landskapet. Bruksvärden kan kort beskrivas som användandet av landskapet som arbetsgivande och ekonomisk förutsättning för lokal aktivitet som jord- och skogsbruk, turism och så vidare. (Boverket, 2009a)

De landskapsanalyser som bäst svarar mot den europeiska landskapskonventionen är de som visar på behovet av en förändrad syn på landskapet. Med andra ord tar upp alla landskap och visar på hur vi kan involvera människor i planeringsprocessen samt att lära ut kunskaper om förutsättningar, förändringar och faktorer som kan komma att påverka landskapen.

I studien "*Human perception of sound from wind turbines*" av Naturvårdsverket (2010) har man funnit att det visuella intrycket av vindkraftverk påverkade graden av irritation som ljudet från vindturbiner skapade i undersökningsgruppen. Man fann även att ljudet skapade mer irritation i rurala områden än i tätbebyggda. Detta kan ha många olika förklaringar så som i våra förväntningar på både landskap som i hur våra sinnen förstärker varandra, men även om de inte lika intima eller ligger jaget lika nära som den audio-visuella zonen, utgör synintryck expertkunskap eller en kunskap som är distanserad från kroppen och dessutom är det sinnet som framför andra har använts som ett vetenskapligt verktyg.

Tuan (1974) belyser även att vi lär känna vår omvärld genom våra sinnen och att det sinnet som kan uppfatta störst yta är vår syn som domineras av horisonten där objekt som blir små och oprecisa. Enligt Tuan (1974) är landskap uppfattade endast genom synintryck statiska och mer distanserade än de vi upplever tillsammans med andra sinnen; denna zon kallar han "*visual space*". Hörsel gör tillsammans med syn att vi kommer närmare landskapet och

gör det enligt Knapp (1948, i Tuan 1974) dynamiskt och Tuan kallar den zonen ”*visual-aural*”. Denna zon brukar vi uppleva som dynamisk och levande. Den tredje zonen där vår upplevelse av världen är som störst är den affektiva (”*affective zone*”) där vi uppfattar lukter och känselintryck utöver ljud och synintryck. Enligt Tuan (1974) kan vi inte närvara psykiskt i alla tre zonerna samtidigt, utan måste fokusera på en av dem i taget.

Eftersom vindkraft påverkar både den visuella zonen så väl som den audiella påverkas av vindkraftsetableringar blir det dynamiska och levande i landskapet också påverkat. En annan slutsats av detta borde vara att vid visuella avbilder av landskapet så som kartor och perspektiv distanserar vi oss från en intimare kännedom om landskapet i och med att vi för fokus till den visuella zonen som i sin tur är distanserad från en intimare kännedom. Med stor inlevelse borde man dock kunna förflytta sig till de intimare zonerna, men detta torde kräva att man har varit i landskapet och tagit del av de två andra zonerna och det tycks överlag få denna intima uppfattning av landskapet utan att i något avseende leva med det. Därmed skulle det vara svårare för en expert på att beskriva landskap än en boende i landskapet att beskriva uppfattningen av det ur en intim och personlig synvinkel.

Landskapsanalys och brukarmedverkan

Beskrivningen av landskapet kan alltså ske på många olika sätt och kan delas upp i experters representationer och de beskrivningar som brukare av landskapet gör i exempelvis litteratur eller genom personliga reflektioner och historier. Att sammanställa denna kunskap är som Olwig (2007) poängterat en stor utmaning för dagens planerare och myndighetspersoner i och den traditionella beskrivningen av landskapet har haft en visuell och expertbetonad prägel i planeringssammanhang. Frågan om en demokratisk process i linje med ELC börjar och slutar alltså inte med samråd, utan måste också stämma från en process där materialet som beskriver landskapet ger en bild som de som brukar det känner igen sig i. Nord och Sarlöv Herlin argumenterar för att man måste skilja på en analys och en utvärdering eftersom en analys snarare beskriver en opartisk genomgång som inte har de drag av urval och bedömningar utifrån väntat resultat som ordet utvärdering låter förstå (Nord och Sarlöv Herlin, 2011). Enligt Olwigs resonemang kan man resonera att för en utvärdering av landskapet måste vila på både den opartiska analysen så väl som en analys av de värden som brukare av landskapet ser.

Frågan är alltså kanske inte så mycket hur vindkraften påverkar landskapet, utan snarare hur den påverkar det förhållandet som berörda människor har till landskapet och vidare vilket förhållande de får till vindkraftsverken som landskapselement både i visuell kontext,

men även ur ekonomisk, social och politisk synpunkt. Peter Howard (Michael Jones *et. al.*, 2007) tar upp att "insider"-tillhörighet och -kunskap inte behöver vara geografiskt betingade på ett personligt plan och nämner exemplet frimärkssamlare som kan vara "insiders" på ett område. Insider-perspektivet står även det personliga arvet mycket nära konstaterar Howard och nämner vidare att den lokala befolkningen kan vara "insiders". Han argumenterar vidare att synen på vad som är bevaransvärt kan skilja mycket på ett liknande sätt som Lowenthal (2007) argumenterar för att uppfattningen av landskap kan skilja sig mycket mellan besökare och den som växt upp eller har en mycket nära relation till landskapet kan ha.

Var i processen som en landskapsanalys kommer in är också en av de avgörande faktorerna för hur den ska utformas och vilken detaljeringsgrad den ska få, men generellt kan sägas att den ska innehålla en del där man samlar in information om landskapet från berörda och planerar utformningen av analysen. Utifrån detta beskriver man sedan landskapet. Sedan värderar man landskapet och dess karaktärsers tålighet och till sist görs visualiseringar. Det poängteras dock att detta inte är en linjär process, utan att det är en fråga om att behöva gå tillbaka i arbetet allt eftersom man får ny information och omformulera de tidigare utförda momenten efter de nya ramarna och man behöver ibland ta moment från steg längre ner i processen till tidiga skeden, som exempel nämns att man kan behöva göra visualiseringar för att göra en känslighetsanalys på de olika landskapskaraktärerna (Boverket, 2009a, sida 18).

De värden som landskapet besitter kan värderas olika beroende på dess sällsynthet, men utöver detta så beror också möjligheten till att etablera vindkraft på hur väl dessa värden kan samexistera med vindkraften (Boverket, 2009a, sida 24). Tåligheten för en vindkraftsetablering kan utvärderas, men det är viktigt att inte bara utvärdera ett landskap i en analys och dess karaktärsers ovanlighet eller värde, utan att återkoppla vindkraftsetableringen till landskapsanalysen för att se om det finns värden som kan samexistera eller förstärkas med hjälp av vindkraft (Boverket, 2009a sid 24)

Slutligen ska sägas att för att kunna kartlägga upplevelsens betydelser i landskapet och dess element behöver vi kartlägga alla berörda gruppers uppfattning av landskapet. Att åskådliggöra denna relation för att göra den delbar och greppbar borde alltså vara av högt intresse.

Brukarmedverkan

Ett av de mest omdanande synsätteten i den Europeiska landskapskonventionen är att man ska se landskapet som de ses av de som bor i det och låta detta styra experternas arbete och metoder istället för motsatsen. Förhållandet mellan landskapsanalys och arbetet med en vindbruksplan kan antingen ses som förhållandet mellan en av experter utförd utvärdering av landskapet ställt till förfogande för en expertplanering av vindkraft, en av experter utförd utvärdering till förfogande för en planeringsprocess där allmänheten styr, eller ett underlag framtaget på uppdrag av en planeringsprocess styrd av allmänheten. Tidigare har detta arbete redogjort för att eftersom man i ELC efterfrågar ett lokalt perspektiv och vill se starkt framåtriktade åtgärder tycks det att översiktsplanen skulle kunna vara ett verktyg för att få till stånd en process där dessa frågor kan lyftas upp.

I artikeln *Multiple interfaces of the European Landscape Convention* (Michael Jones, *et al.*, 2007) ger Michael Jones, Peter Howard, Kenneth R. Olwig (filosof), Jørgen Primdahl och Ingrid Sarlöv Herlin en överblick över hur den europeiska landskapskonventionen kan komma att påverka de olika områdena lag, landskapsekologi, arv och globalisering. Enligt Ingrid Sarlöv Herlin (Michael Jones, *et al.*, 2007) kan ELC summeras som mycket bred i både sin territoriella utbredning så väl som i sitt potentiella interdisciplinära skop. En av de viktigaste aspekterna är att den betonar landskapet som en demokratisk fråga och agenda som ger rättigheter och ställer krav på allmänheten så väl som styrande politiker och experter specifika fält. Därmed blir också frågan om brukarmedverkan en av de viktigaste och en av de viktigaste aspekterna av ELC är att den inte vill se ett frysande av landskapen utan en genomtänkt styrd utveckling av dem.

Peter Howard ger i samma artikel sin syn på hur ELC kan komma att samspela med bevarandet av kulturarvet och menar att en rad problem kommer att uppstå i krocken mellan olika syn på kulturarv, en diskussion som länge har försiggått inom detta ämne. Bevarandefrågor tenderar nämligen att indela landskap och objekt i landskapet i kategorier; på det mest övergripande planet kategorierna naturlandskap och kulturlandskap. Denna uppdelning syns också i uppdelningen av statliga institutioner där en myndighet tar hand om ett fält och i utbildningar som berör bevarandefrågor och även i UNESCO:s världsarvslista står denna uppdelning klar. (Michael Jones, *et al.*, 2007)

Den förklarande rapporten (Council of Europe, 2000b) till landskapskonventionen tar ett traditionellt ”*top-down*”-perspektiv eftersom den bland annat beskriver hur en ”*committee of experts*” ska informera och utbilda allmänheten om värdena i landskapet (Olwig, 2007).

Här mister man alltså mycket av vad som kan anses vara en grund för brukarmedverkan och landskapet som det uppfattas av allmänheten och man väljer istället att informera allmänheten relativt sent i processen. Paragraf 57 i den förklarande rapporten (Council of Europe, 2000b) uttrycker också att de utredningar som görs lämpligen utformas objektiva och utförs innan man tar hänsyn till intressenterna och sedan ligger till grund för den demokratiska process som sedan ska ske med alla som har ett intresse i landskapet för att ta reda på vilka kvalitetsmål man ska sätta upp. När man väl utför åtgärder för att uppnå kvalitetsmålen är det viktigt att först noggrant ha informerat allmänheten om de mål man har satt upp. (Council of Europe, 2000b)

Sherry Arnstein (1969) har rankat information som ett tredje trappsteg på en steg med 8 olika förhållningssätt till involverandet av lokalbefolkning i planeringsprocesser där endast manipulation och terapi kommer längre ned. Enligt denna definition är information och utbildning mest en symbolisk handling (egen översättning av *tokenism*).

I sin artikel *The European Landscape Convention and the question of public participation* undersöker Michel Jones (2007) hur den europeiska landskapskonventionen kan komma att påverka administratörer och de som utformar riktlinjer genom att föra in frågan om brukarmedverkan i skyddet av landskap, skötsel och planering, samt problematiserar begreppet genom att lyfta de problem som ställa frågan om det faktiskt finns landskap och frågor där brukarmedverkan inte är genomförbart. En liknande frågeställning tas upp i artikeln *The European Landscape Convention, Wind Power, and the Limits of the Local: Notes from Italy and Sweden* (2011) av Thomas Oles och Karin Hammarlund där de ställer sig frågan hur den europeiska landskapskonventionen ska implementeras för vindkraft i Sverige och Italien samt gör en jämförande studie mellan förutsättningarna för de två.

Ett land där lokal maktfördelning och brukarmedverkan har utgjort ett problem är Italien. Där har grupper som mutar sig fram och utför olagliga handlingar kunnat riskera värdena i landskapet genom exempelvis skeppsdumpning och illegal avfallsdeponering. I Sveriges fall menar Oles och Hammarlund att det eventuellt skulle gynna utvecklingen av lokaldemokratin att återgå till ett planeringsparadigm för vindkraft, istället för miljövårdsparadigmet, mer än att se över hur en implementering skulle kunna ske inom varje område. (Oles & Hammarlund, 2011)

Oles och Hammarlund beskriver hur ansvaret och regleringen av vindkraft har förts från plan- och bygglagen till miljöbalken och hur dessa två i sin tur speglar två olika sätt att se på miljöfrågor och hållbarhet. De menar att miljöbalken står för ett synsätt där man vetenskapligt kan avgöra vad som är bäst, medan plan- och bygglagen speglar ett synsätt där man genom en

offentlig debatt och ett demokratiskt arbete kommer fram till vad som är bäst i förhållande till den verklighet man vill skapa (Oles & Hammarlund, 2011, sid 478). Dessa två synsätt brukar kallas planeringsparadigmet och miljövårdsparadigmet. I Sveriges skifte mellan de båda tar Sverige en hållning som går ifrån en friare lokal politisk vilja till en nationell oberoende slutfattning (Oles & Hammarlund, 2011).

Plan- och bygglagen stipulerar att kommuner ska hålla en samrådsprocess där kommunens innevånare, grannkommuner och länsstyrelsen bjuds in för att ta del av och uttrycka sina åsikter om översiktsplanen och dess tillägg (Svensk författningssamling, 2010). Det är dock inte allmänheten som bjuds in, utan *kommunens invånare*, varvid invånare i andra kommuner per definition inte har rätt att bestrida samrådsunderlaget. Grannkommunerna som organisation har rätt att bestrida, liksom länsstyrelsen, men individer som inte är invånare i kommunen kan här ha svårt att göra sin röst hörd (Svensk författningssamling, 2010).

Samrådsprocessen skiljer sig delvis från dock från det perspektiv som den Europeiska landskapskonventionen tar i och med att kommunens innevånare bjuds in för att ”ta del av och uttrycka sina åsikter om översiktsplanen och dess tillägg”.

Därmed är det en process som visar en färdig plan och ger möjlighet till ”överklagan”, snarare än att låta snarare än att allmänheten styra processen. Det blir alltså ”experter” som avgör vilket område man ska göra vid och hur man ska lägga upp förändringen snarare än allmänheten. Detta speglar en skillnad i förhållningssätt jämfört med brukarmedverkan där brukare själva får styra vad som bör prioriteras och är mer aktiva i själva processen och styrandet av den.

Visualiseringar med fotografier och fotomontage med framtida vindkraftsetableringar inlagda i bilder över landskapen kan komma in som verktyg i olika skeden av processen som ett dialogverktyg och därför är det också viktigt att välja relevanta platser och vinklar att ta foton från så att människor känner att det är de viktigaste delarna av landskapet som utvärderas och så att verkens påverkan på landskapet visas tydligt. Själva utformningen av anläggningen är en senare fråga än vid översiktlig planering, men med öpn som ett redskap för att uttrycka sin vilja för kommunens framtida mark- och vattenanvändning, så borde detta kunna utnyttjas i de fall där en vindkraftsanläggning används för att förstärka egenskaper i landskapet. (Boverket, 2009a)

Avslutningsvis kan sägas att erfarenheter i brukarmedverkan har pekat på att det inte räcker med att engagera lokala myndigheter och ”stakeholders” när en plan presenteras för att säkerställa en hållbar dialog om hur allmänheten vill forma landskapet. Det är inte bara *om* och *hur* allmänheten tas in i planeringsprocessen, utan även *när* de tas in och om de får chans att vara en aktiv del i underlagsarbetet som ger en process av förankrade beslut.

Slutsatser från litteraturstudien

I litteraturstudien har en bild getts av den Europeiska landskapskonventionen och de demokratiska aspekter som följer med den som kommer att återkomma i fallstudien. Landskap är intimt förknippat med lokal tillhörighet och hur vi vill att makt ska fördelas. I själva begreppet finns dessa identitetsskapande element. I perceptionen av landskapet, vilken landskapskonventionen utgår ifrån ingår alltså en rik historisk kontext av maktutövning och landskapet som identitetsskapande entitet och därför är det inte enbart ett fält för vetenskaplig beskrivning.

Landskapskonventionen menar att det är genom vår perception som landskapen uppfattas och därigenom präglas intrycken av det fysiska landskapet av vad vi uppfattar att landskapsbegreppet innebär. För att kunna utföra landskapsanalyser och planer, som ju är en del av förvaltning och förändring av landskapet, och som knyter an till perceptionen kan det alltså vara viktigt att tänka på landskap som sammanknyttande och identitetsskapande, men även som arena för maktförhållanden som komplement till de allmänna värden en expert i form av exempelvis landskapsarkitekt kan lägga märke till och kartlägga. För att kunna kartlägga upplevelsens betydelser i landskapet och dess element behöver vi kartlägga alla berörda grupperns uppfattning av landskapet. Att åskådliggöra denna relation för att göra den delbar och greppbar borde alltså vara av högt intresse.

Landskapet har utvecklats som ett möte mellan olika intressen, krafter och tidsperioder. Att begreppet landskap förknippas med identitet gör att expertiskunskap inte kan täcka in en nödvändig kunskap för att tolka hur landskapet uppfattas av människor som brukar det. Landskapsanalyser kan alltså ses som en tvärvetenskaplig sammanställning och kartläggning att återkomma till genom hela arbetet när man planerar för en förändring i landskapet och så även de intresseområden och kartläggningar som återfinns i och återkopplas till den.

Genom att öka brukarmedverkan inom den översiktliga planeringen kan man nå upp till både målet att öka allmänhetens inflytande så väl som att ha en planering som tar ett kraftfullt och långt framtidsplanerande grepp, samt ger den kännedom om landskapen på lokal nivå som konventionen efterlyser. Därmed kan expertkunskap kompletteras och målen att bevara, skydda och utveckla landskapen kanske kan påverkas av allmänhetens förhoppningar.

Ur ett perspektiv av översiktlig planering för vindkraft och de demokratiska aspekter som detta arbete lyfter upp från den europeiska landskapskonventionen skulle kunna innebära att processen kring vindkraftsplanering kan bli en ett område där Sverige tar en ledande roll i implementeringen av landskapskonventionen i frågor som rör demokratisk landskapsplanering. Ett arbete med brukarmedverkan kan på så sätt lyfta den sociala förändringsberedskapen som komplement till förändringsberedskapen i energifrågor. Utöver detta kan ett sådant arbete även lyfta medvetenheten kring våra landskap.

Riksantikvarieämbetet har pekat på kommunernas särskilda roll och att alla myndigheter ska formulera sin roll för att få en samlad landskapspolitik. Kommunerna skulle kunna lyfta denna fråga genom att formulera tankar kring hur de kan hantera brukarmedverkansfrågor. Inom vindkraftsplanering har vissa kommuner, länsstyrelser och konsulter redan verkat i brukarmedverkansfrågor. En formulering genom att se till hur arbetet har bedrivits och hur man kan översätta det till en praxis eller riktlinjer skulle kunna föra utvecklingen vidare även på andra områden.

Genom att se till vem som ska ha ansvaret eller vara samordnare och koordinator över sådana projekt skulle man också kunna påskynda processen. Kommunen har planmonopol och ligger den lokala nivån närmast, men om de ska kunna utveckla den här frågan behövs också stöd till det samt att man formulerar vad kommunen ska och kan göra utifrån kommunens förutsättningar och man skulle parallellt behöva arbeta med koordinationen mellan myndigheter, kommuner och länsstyrelser, ett samarbete som redan finns i den översiktliga vindkraftsplaneringen i vissa fall.

Landskapet är en komplex väv av ägarförhållanden, identitets- och sociala frågor som genomgången av begreppet landskap visade på. Därför är det viktigt att man får till stånd system och samarbeten kring hur man kan arbeta med dessa frågor och den sociala kontexten tillsammans med den fysiska. Hur en kartläggning av hur landskapen uppfattas kan se ut och om man tagit hänsyn och beskrivit alla landskap som kan komma att påverkas blir därför en stor del av det här arbetets fallstudie.

Det inte räcker inte med att engagera lokala myndigheter och brukare när en plan presenteras för att säkerställa en hållbar dialog om hur allmänheten vill forma landskapet utan det är själva processen bakom som är lika avgörande för att alla ska få känna sig hörda. Med andra ord är det då inte bara *om* och *hur* allmänheten tas in i planeringsprocessen, utan även *när* de tas in och om de får chans att vara en aktiv del i underlagsarbetet.

Boverkets handbok *Vindkraften och landskapet* (Boverket, 2009a) lyfter fram Kristianstad kommuns vindbruksplan som ett bra exempel bland annat därför att det visar på att ett arbete med brukarmedverkan är ett arbete med processen bakom planeringen lika mycket som själva planeringen.

I denna process kommer också fördelarna inom brukarmedverkan fram i form av att själva processen kan skapa förtroende och legitimitet åt planeringen genom att processen blir ett verktyg för konfliktlösning och avvägningar där allmänheten kan både göra sin röst hörd och påverka produkten av processen. I detta arbete är det viktigt att göra information lätt-tillgänglig och lätt att ta till sig.

Studie av kommunernas översiktliga vindbruksplaner och planeringsunderlag

Kvantitativ studie

Metod

Insamlandet av undersökningsunderlaget har utgått från den lista som Boverket har publicerat över kommuner och länsstyrelser vilka har mottagit planeringsstöd för översiktlig planeringsberedskap för vindkraft kallad ” Stöd till planeringsinsatser för vindkraft 2011-11-18” (Boverket, 2011). Utifrån denna lista har materialet samlats in genom att gå in på respektive kommuns eller länsstyrelses hemsida och planeringsunderlag och tillägg till för vindbruk har laddats ned. I de fall underlag eller planer inte har funnits under rubriken *översiktsplanering* har omfattande försök gjorts för att finna material relevant för studien, nämligen dokument som berör vindkraft på en översiktlig nivå, är analyser som berör människors upplevelse av landskapet och som inte är rena policydokument utan för undersökningen relevanta analyser eller referenser till sådana. I de fall relevant material inte har kunnat lokaliseras har mail skickats till de kommuner som enligt nämnda lista skall ha slutredovisat med en förfrågan om att antingen lägga upp planeringsunderlag eller att skicka mig dokumenten. De kommuner vilkas planeringsunderlag inte återfanns på kommunhemsidan vid uppsökningstillfället (tidig vår 2012) och som inte hade slutredovisat enligt nämnda lista har på grund av tidsskäl utelämnats från undersökningen.

I de fall kommuner uppenbarligen har använt sig av länsstyrelsernas underlag genom att de finns länkade till kommunhemsidan under relevant sökväg så som vindkraft eller översiktlig planering har även dessa fått utgöra en del av inte enbart länsstyrelsens material utan även kommunens då det återspeglar en medvetenhet och en förståelse för länsstyrelsens material. Därtill är det svårt att kartlägga samarbetsformer och projektens ansvarsfördelning mellan de olika instanserna, vilket troligen tillsammans med bristande möjlighet att ta del av underlag även utgör en av de större möjliga felkällorna i denna undersökning. I tidsstudien har inte heller material producerat av länsstyrelser kunnat räknas med eftersom de inte anger datum, utan år och löpnummer på sina rapporter. Tidsstudien kan därför enbart sägas återspegla förändringen i kommuners arbete med frågor som relaterar till en implementering av den europeiska landskapskonventionen.

Material som är äldre än Boverkets stöd har även tagits med i materialet då detta kan vara intressant ur ett tidsperspektiv. Kopplingen till Boverkets stöd är därmed endast den till vägledning om vilka kommuner som har arbetat med planeringsinsatser på översiktlig nivå och studien ämnar inte verka som undersökning av stödet eller någon form av kritik mot de kommuner som fått ett lägre resultat i studien.

Därefter har allt material sorterats upp och döpts om så att motsvarar dokumenttitel och relevant information om dokumentets egenskaper som finns på framsidan. I de fall där ett byte av filnamn inte tillåts har det ursprungliga filnamnet behållits. I bilaga 1.a. visas listan över dokument vilka har genomsökts under respektive kommun. Målet med namnsättningen på filerna har varit att dokumentet ska vara lätt att finna igen snarare än att återge korrekt titel och att tillåta en snabb lokalisering av filer snarare än att återge enbart titel.

Materialet har sedan rensats från interna dokument och samrådsredogörelser eftersom genomsökningen ämnar undersöka landskapsanalyser och arbetet med värderingar från den Europeiska landskapskonventionen i representativa handlingar och handlingar där kommunens arbete och vilja med dokumentet kommer fram snarare än att träffa på sökord kommer upp därför att allmänheten via samråd eller länsstyrelser och andra myndigheter med vilka kommunen måste samråda nämner eller tar upp nedan nämnda begrepp. Antagandet har gjorts att om det skett ett arbete med medborgarmedverkan eller ett arbete med vardagslandskap i samråden så är det troligt att detta inte bara syns i samrådsredogörelsen, utan även i vindbruksplanen.

Resultatet är att endast själva planeringsunderlagen i form av landskapsanalyser, miljökonsekvensbeskrivningar och tillägg till översiktsplaner finns kvar. I de fall vindkraftsplanen är en del av hela den kommuntäckande översiktsplanen har hela översiktsplanen varit en del av genomsökningsmaterialet förutom där de utgör en klart avskiljbar del i form av en egen del eller ett eget kapitel varvid kapitlet eller delen har separerats från övrig översiktsplan för att inte arbete med helt andra frågor ska genomsyra genomsökningsmaterialet. Totalt har 348 dokument tagits med i studien från 189 olika kommuner och länsstyrelser.

I materialet har det förekommit inskannade dokument och sannolikheten att något dokument innehåller delvis inskannade delar är stor. Därför har en textigenkänning, så kallad OCR -Optical Character Recognition, med hjälp av datorprogrammet Acrobat X, version 10.1.2 genomförts. I de fall en OCR inte har kunnat genomföras på grund av säkerhetsinställningar på dokumentet har en manuell kontroll av innehållet genomförts så att texten är genomsökbar, vilket de i samtliga fall har visat sig vara.

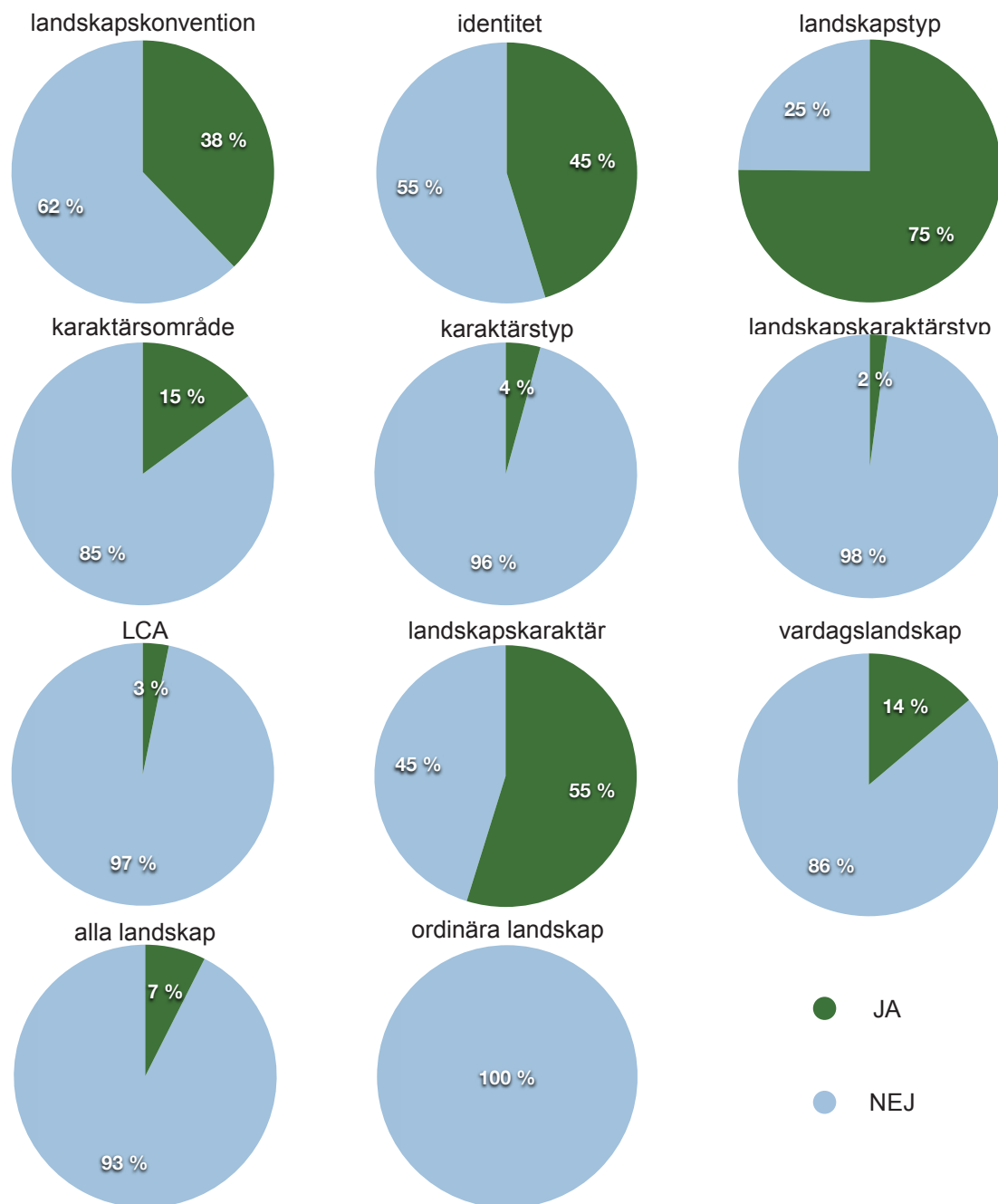
Sökorden har valts (se tabell 1) för att ge utslag på frågor som har med brukarmedverkan och en medborgardialog att göra och för att återspegla ett arbete baserat på en helhetssyn på landskapet där alla landskap inom kommun eller länsstyrelse beskrivs utifrån sina egna förutsättningar och inte genom att kategoriseras i särskilt bevaransvärda eller öppna för förändring. Dessa två aspekter av den europeiska landskapskonventionen är också två av de viktigaste för att implementera landskapskonventionen vid kommunal översiktsplanering enligt arbetets litteraturstudie av implementering.

Orden har valts med tanke på tre huvudgrupper, nämligen teoretisk genomgång, demokratiska aspekter av ELC och en beskrivning av hur landskapen upplevs av människan. Sökorden landskapskonvention och LCA är menade att motsvara främst en teoretisk förståelse, medan de övriga är menade att ligga mellan praktik och teori. Orden "landskapstyp", "karaktärstyp", "landskapskaraktärstyp", "karaktärsområde", "landskapskaraktär" och LCA representerar så till vida landskapsanalyser som ämnar beskriva upplevelsen av landskapen så som de upplevs av människan, medan orden, "medborgardialog", "brukarmedverkan", "blogg", "e-medverkan", "församråd" och "dialogprocess" representerar ett arbete med de demokratiska aspekterna av landskapskonventionen i form av brukarmedverkan. Landskapskonventionens andemening att man ska se till alla landskap och inte enbart de som getts särskilt högt värde representeras här av uttrycken "alla landskap", "ordinära landskap" och vardagslandskap. Hur orden används har även framkommit genom studien och intagande av materialet.

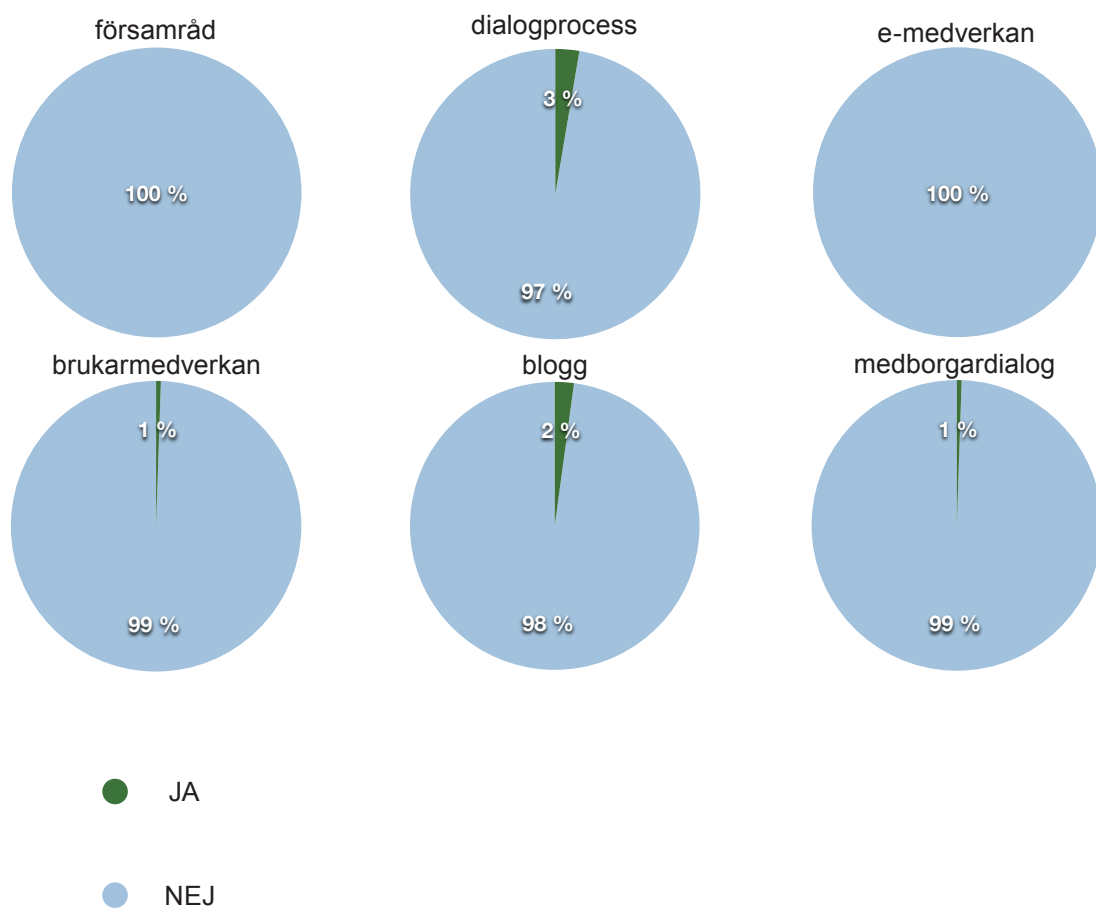
Tabell 1. De sökord som frekvent återfunnits i litteraturstudien och som motsvarar de frågor från den europeiska landskapskonventionen som arbetet ämnar undersöka (medborgardialog & helhetssyn på landskap):

Sökord
Landskapstyp
Karaktärstyp
Alla landskap
Medborgardialog
Landskapskaraktärstyp
Karaktärsområde
Ordinära landskap
Brukarmedverkan
Identitet
Blogg
e-medverkan
LCA
Landskapskaraktär
Vardagslandskap
Landskapskonvention
Församråd
Dialogprocess

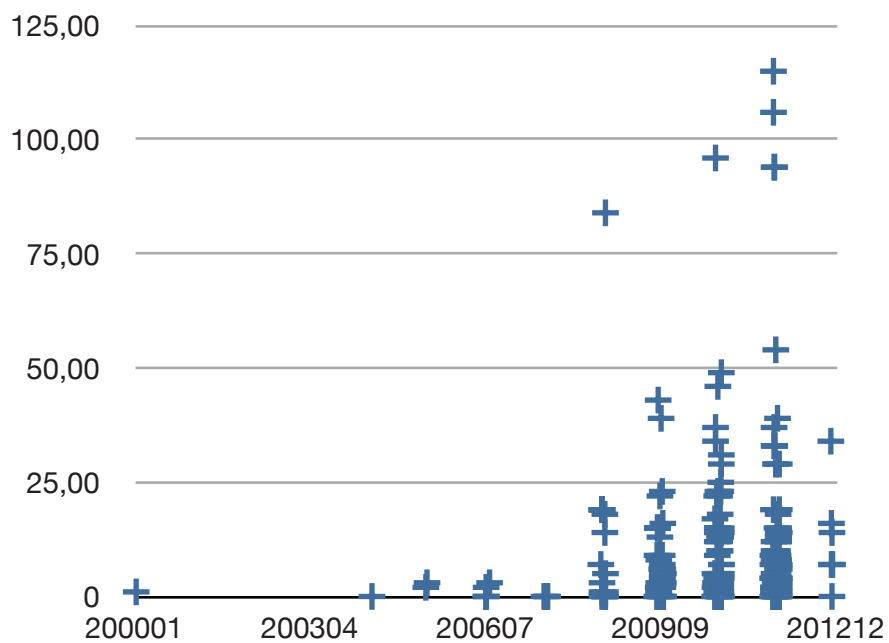
Resultat



Figur 1a Hur planeringsunderlagen tagit upp sökord motsvarande de frågor från den europeiska landskapskonventionen som arbetet ämnar undersöka. Summering av en kvantitativ studie av vindbruksunderlag från svenska kommuner och länsstyrelser i form av tårtdiagram som visar hur stor procent av alla kommuner och länsstyrelser i studien som hade minst ett dokument som innehöll sökord relaterade till värderingarna (JA = vindkraftsunderlaget innehåller ordet eller NEJ= vindkraftsunderlaget innehåller inte ordet).



Figur 1b Hur planeringsunderlagen tagit upp sökord motsvarande de frågor från den europeiska landskapskonventionen som arbetet ämnar undersöka. Summering av en kvantitativ studie av vindbruksunderlag från svenska kommuner och länsstyrelser från åren 2000 tom. 2012 i form av tårtdiagram som visar hur stor procent av alla kommuner och länsstyrelser i studien som hade minst ett dokument som innehöll sökord relaterade till värderingarna (JA =vindkraftsunderlaget innehåller ordet eller NEJ= vindkraftsunderlaget innehåller inte ordet).



Figur 2 Förändring över tid i översiktliga vindbruksunderlag från svenska kommuner av hur planeringsunderlagen tagit upp sökord motsvarande de frågor från den europeiska landskapskonventionen som arbetet ämnar undersöka Summering av en kvantitativ studie av vindbruksunderlag från svenska kommuner från åren 2000 tom. 2012 illustrerat i form av antalet sökträffar per vindbruksunderlag (y-axeln) per årtal (x-axeln; år och månad). I studien inkluderades flera dokument per kommun.

Tabell 2. De 5 dokument som enligt studien har fått det högsta antalet träffar vid en summering av alla sökordsträffar och undersöks vidare i den kvalitativa studien (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en rankning):

Dokument	Totalt antal sökträffar
vindkraft i Örebro län landskapsanalys och känslighetsbedömning_ LÄNSSTYRELSEN ÖREBRO	204
bilagor till landskapskaraktärisering en helhetssyn på landskapet vid planering och prövning av vindkraftanläggningar_LÄNSSTYRELSEN JÖNKÖPING	128
landskapsanalys - en kommunövergripande beskrivning av landska- pet underlagsrapport 2011 2 till översiktsplanen för Marks kom- mun_MARK	115
vindbruksplan för Åstorps kommun planeringsunderlag till översikt- splanen samrådshandling 2011-02-21_ÅSTORP	106
länsstyrelsen Västernorrland regional landskapsanalys med fördjup- ning gällande landskapets tålighet för vindkraft 2010 27_LÄNSSTY- RELSEN VÄSTERNORRLAND	104

Tabell 3. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet landskapskonvention (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en rankning):

Sökord: landskapskonvention			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindkraft kring Siljan - en landskapsbedömning plan- och beredskapsenheten rapport 2010 02 länsstyrelsen Dalarnas län_RÄTVIK	16	Ragunda	23
vindkraft i Jämtland a.bramme - 2009 landskapsstudie_RAGUNDA	14	Bräcke	23
vindkraft i Jämtland a.bramme - 2009 landskapsstudie_ÖSTERSUND	14	Åre	23
vindkraft i Jämtland a.bramme - 2009 rapportvindkraft_i_jamtland_LÄNSSTYRELSEN JÄMTLAND	14	Östersund	17
vindkraft i Jämtland a.bramme - 2009 landskapsstudie_BRÄCKE	14	Länsstyrelsen Jönköping	16

Tabell 4. Det enda dokumentet och kommunen som enligt studien har fått träff på sökordet brukarmedverkan (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en rankning):

Sökord: brukarmedverkan			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindbruksplan för Åstorps kommun planeringsunderlag till översiktsplanen samrådshandling 2011-02-21_ÅSTORP	2	Åstorp	2

Tabell 5. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet dialogprocess (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en rankning):

Sökord: dialogprocess			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindbruksplan utställningshandling juli 2011 3,+4,+5+syntes,+planförslag+och+konsekvenser_Svenljunga	6v	Svenljunga	8
vindbruksplan för Västerviks kommun samrådsupplaga_VÄSTERVIK	5	Västervik	5
vindbruksplan för Mönsterås kommun antagandehandling_MÖNSTERÅS	5	Mönsterås	5
vindbruksplan för Kristianstads kommun antagen av kf 20081209_KRISTIANSTAD	5	Kristianstad	5
vindbruksplan utställningshandling juli 2011 2 utgångspunkter och analys_Svenljunga	2	Kalmar	1

Tabell 6. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet blogg (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en ranking):

Sökord: blogg			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindkraft kring Siljan - en landskapsbedömning plan- och beredskapsenheten rapport 2010 02 länsstyrelsen dalarnas län_RÄTVIK	32	Rätvik	35
vindbruksplan för Mora kommun tematiskt tillägg till översiktsplan antagandehandling förutsättningar del b_MORA	4	Mora	8
vindbruksplan för Mora kommun tematiskt tillägg till översiktsplan antagandehandling inledning del a_MORA	4	Västervik	1
vindbruksplan för Västerviks kommun samråd-supplaga_VÄSTERVIK	1	Mark	1
vardagslivskartläggning - en kunskapande process med medborgarsamverkan underlag-srapport 2011 1 till översiktsplanen för Marks kommun_MARK	1	—	0

Tabell 7. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet identitet (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en ranking):

Sökord: identitet			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
landskapsanalys för Ljusdals kommun samrådshandling_LJUSDAL	9	Sölvesborg	13
landskapsanalys och miljökonsekvensbeskrivning vindkraft i Sotenäs kommun november 2008_SOTENÄS	7	Ljusdal	13
vardagslivskartläggning - en kunskapande process med medborgarsamverkan underlagsrapport 2011 1 till översiktsplanen för Marks kommun_MARK	7	Sotenäs	9
program för kommuntäckande översiktsplan, sölvesborgs kommun stadsarkitektavdelningen, Sölvesborgs kommun _SÖLVESBORG	6	Sunne	7
landskapsanalys för Sunne kommun avseende vindkraftsetableringar_SUNNE	5	Mark	7

Tabell 8. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet vardagslandskap (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en ranking):

Sökord: vardagslandskap			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindkraft i Härjedalens kommun - södra östra delen tillägg fördjupning översiktsplan antagandehandling 2010-11-03_HÄRJEDALEN	14	Ragunda	17
vindkraft i Ragunda kommun tillägg till översiktsplan 2006 antagandehandling_RAGUNDA	12	Bräcke	16
vindkraft i Bräcke kommun tillägg till översiktsplan 2003 antagen av kommunfullmäktige 2009-06-17 § 44_BRÄCKE	11	Härjedalen	14
vindkraft i Hallands län beskrivning av det Halländska landskapet ur ett vindkraftsperspektiv_LÄNSTYRELSEN HALLAND	9	Krokum	12
vindkraft i Åre kommun tillägg till översiktsplan förslag 4 juni 2010_ÅRE	7	Åre	12

Tabell 9. De 3 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet "alla landskap" (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en ranking):

Sökord: "alla landskap"			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindkraft i Hallands län beskrivning av det Halländska landskapet ur ett vindkraftsperspektiv_LÄNSTYRELSEN HALLAND	3	Länsstyrelsen Jönköping	6
bilagor till landskapskaraktärisering en helhetssyn på landskapet vid planering och prövning av vindkraftanläggningar_LÄNSTYRELSEN JÖNKÖPING	3	Länsstyrelsen Halland	3
landskapskaraktärisering en helhetssyn på landskapet vid planering och prövning av vindkraftanläggningar_LÄNSTYRELSEN JÖNKÖPING	3	Länsstyrelsen Uppsala	2
13 dokument med detta värdet	1	11 kommuner/länsstyrelser med detta värdet	1

Tabell 10. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet LCA (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en ranking):

Sökord: LCA			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindbruksplan för Åstorps kommun planeringsunderlag till översiktsplanen samrådshandling 2011-02-21_ÅSTORP	7	Åstorp	7
program för vindbruk tematiskt tillägg till öp 2003 samrådshandling_ÖSTHAMMAR	3	Östhammar	6
karaktärslandskap Uppland landskapskaraktärisering för bedömning av landskapsbild_UPPSALA	2	Tierp	3
karaktärslandskap Uppland landskapskaraktärisering för bedömning av landskapsbild_LÄNSSTYRELSEN UPPSALA	2	Länsstyrelsen Uppsala	3
kommunövergripande landskapsanalys_MOTALA	2	Uppsala	2

Tabell 11. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet landskapskaraktär (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en rankning):

Sökord: landskapskaraktär			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
bilagor till landskapskaraktärisering en helhetssyn på landskapet vid planering och prövning av vindkraftanläggningar_LÄNSSTYRELSEN JÖNKÖPING	104	Länsstyrelsen Jönköping	159
länsstyrelsen Västernorrland regional landskapsanalys med fördjupning gällande landskapets tålighet för vindkraft 2010 27_LÄNSSTYRELSEN VÄSTERNORRLAND	95	Länsstyrelsen Uppsala	103
vindkraftsplan för Kalmar kommun tematiskt tillägg till översiktsplanen antagen av kommunfullmäktige 28 mars 2011_KALMAR	89	Länsstyrelsen Västernorrland	95
landskapsanalys april 2011 underlag för planering av vindkraft i Håbo, Enköping och Knivsta kommun i uppsala län_LÄNSSTYRELSEN UPPSALA	86	Kalmar	89
vindbruksplan för Kristianstads kommun antagen av kf 20081209_KRISTIANSTAD	81	Kristianstad	81

Tabell 12. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet landskapstyp (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en rankning):

Sökord: landskapstyp			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindkraft i Örebro län landskapsanalys och känslighetsbedömning_LÄNSSTYRELSEN ÖREBRO	99	Länsstyrelsen Örebro	111
landskapsanalys - en kommunövergripande beskrivning av landskapet underlagsrapport 2011 2 till översiktsplanen för Marks kommun_MARK	47	Mark	68
landskapsanalys av sex fallstudieområden i västerbottens län och bedömning av områdenas tålighet för vindkraft _LÄNSSTYRELSEN VÄSTERBOTTEN	33	Länsstyrelsen Västerbotten	44
landskapsanalys och miljökonsekvensbeskrivning bilaga - vindkraftsplan för Karlstads kommun utställningshandling_KARLSTAD	26	Ovansåker	38
landskapsanalys Ovanåkers kommun antagandehandling 2010-02-12_OVANSÅKER	22	Karlstad	38

Tabell 13. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet karaktärstyp (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en ranking):

Sökord: karaktärstyp			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindbruksplan för Åstorps kommun planering-sunderlag till översiktsplanen samrådshandling 2011-02-21_ÅSTORP	15	Åstorp	15
karaktärslandskap Uppland landskapskaraktärisering för bedömning av landskapsbild_UPP-SALA	2	Uppsala	2
karaktärslandskap Uppland landskapskaraktärisering för bedömning av landskapsbild_Tierp	2	Tierp	2
karaktärslandskap Uppland landskapskaraktärisering för bedömning av landskapsbild_Östhammar	2	Östhammar	2
landskapsanalys vindbruk - tematiskt tillägg till översiktsplanen, Lysekils kommun utställningshandling 2011-10-25 bilaga1_LYSEKIL	2	Lysekil	2
karaktärslandskap uppland landskapskaraktärisering för bedömning av landskapsbild_LÄNS-STYRELSEN UPPSALA	2	Länsstyrelsen Uppsala	2

Tabell 14. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet landskapskaraktärstyp (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en rankning):

Sökord: landskapskaraktärstyp			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindbruksplan för Åstorps kommun planeringsunderlag till översiktsplanen samrådshandling 2011-02-21_ÅSTORP	1	Åstorp	1
karaktärslandskap Uppland landskapskaraktärisering för bedömning av landskapsbild_LÄNSSTYRELSEN UPPSALA	1	Länsstyrelsen uppsala	1
landskapsanalys vindbruk - tematiskt tillägg till översiktsplanen, Lysekils kommun utställningshandling 2011-10-25 bilaga1_LYSEKIL	1	Lysekil	1
karaktärslandskap Uppland landskapskaraktärisering för bedömning av landskapsbild_Östhammar	1	Östhammar	1
karaktärslandskap Uppland landskapskaraktärisering för bedömning av landskapsbild_Tierp	1	Tierp	1
karaktärslandskap Uppland landskapskaraktärisering för bedömning av landskapsbild_UPPSALA	1	Uppsala	1

Tabell 15. De 5 dokument och kommuner som enligt studien har fått det högsta antalet träffar på sökordet karaktärsområde (Antalet sökträffar kan bero på olika förutsättningar för respektive kommun/länsstyrelse och därför kan resultaten bara ge en fingervisning om vilka kommuner som kan vara intressanta för kvalitativ studie och resultaten skall ej ses som en ranking):

Sökord: karaktärsområde			
Dokument	Antal sökträffar	Kommun	Totalt antal sökträffar
vindkraft i Örebro län landskapsanalys och känslighetsbedömning_LÄNSSTYRELSEN ÖREBRO	83	Länsstyrelsen Örebro	95
landskapsanalys - en kommunövergripande beskrivning av landskapet underlagsrapport 2011 2 till översiktsplanen för marks kommun_MARK	56	Mark	71
vindbruksplan för Åstorps kommun planeringsunderlag till översiktsplanen samrådshandling 2011-02-21_ÅSTORP	50	Länsstyrelsen Uppsala	50
bedömning av landskapets känslighet för vindkraft Östhammars och Tierps kommuner_Tierp	43	Åstorp	50
bedömning av landskapets känslighet för vindkraft Östhammars och Tierps kommuner_Östhammar	43	Tierp	48
bedömning av landskapets känslighet för vindkraft Östhammars och Tierps kommuner_LÄNSSTYRELSEN UPPSALA	43	Östhammar	48

Resultat och diskussion

Genomsökningen visar att även om många kommuner och länsstyrelser nämner den europeiska landskapskonventionen (se figur 1), tar de inte upp några av de nyckelvärderingar som utgör kärnan i den. Ett arbete med att kartlägga och analysera kommunens alla landskap verkar vara mer utbrett än arbetet med att genomföra en medborgardialog.

Att arbetet med en analys av landskapen ligger framför medborgardialogen får även räknas in i resultaten i tidsstudien där alla ords antal sökträffar räknats samman för respektive dokument (i många fall flera per kommun) och visas på en tidsaxel. Figur 2 visar att arbetet med dessa har ökat med åren, men även att antalet dokument har ökat i samma höga grad. Det stora antalet dokument ger fortfarande ett lågt resultat baserat på studiens sökord, medan ett fåtal utmärker sig med ett mycket högt antal träffar. Eftersom denna sammanställning över tid tar med alla sökord visar den dock inte på skillnaden över tid mellan om fokus har legat på en beskrivning av landskapen utifrån ett mänskligt perspektiv eller om fokus har skiftat till en process där brukarmedverkan blir allt vanligare, utan endast att dessa två frågor gemensamt har blivit viktigare och förekommer i allt fler planeringsunderlag och översiktsplaner för vindkraft.

Om man ser till de arbeten och kommuner som fått högst resultat på de enskilda sökorden (se tabell 2-15) ser man att sökord som representerar brukarmedverkan även återfinns bland de dokument som fått högst resultat på den totala mängden sökträffar givet av alla sökorden. Exempelvis har Åstorp varit den enda kommunen som aktivt använt sig av själva ordet brukarmedverkan, medan andra kommuner har använt sig av begrepp som kan återspegla ett arbete med dessa frågor som exempelvis blogg eller identitet. Det sistnämnda sökordet kan återspegla en mycket stor diskurs dock eftersom det kan beteckna både en relation till landskapet i form av människor känsla av identitet, landskapets identitetsbärande element så väl som andra frågor i form av exempelvis kommunens identitet och profilering.

En felkälla här är att vissa kommuner kan ha använt mycket specifika ord. Exempelvis har Mark varit den enda kommunen som har använt sig av "medborgarsamverkan". Vardagsliv har återkommit i många dokument, men har uteslutits ur studien på grund av att det visat sig vara för allmängiltigt. Mark har dock gjort en "vardagslivskartläggning" och andra kommuner kan ha arbetat aktivt med liknande undersökningar.

Sökord som "alla landskap" och vardagslandskap har inte fått så många träffar per dokument, men återfinns i 7 respektive 14 procent av kommunernas och länsstyrelsernas arbeten. Huruvida kommunerna och länsstyrelserna aktivt har arbetat med att beskriva alla landskap i kommunen och om detta har gjorts på ett sätt som relaterar till den europeiska landskapskonventionen torde dock endast den kvalitativa studien ge exempel på.

De mer teoretiska begreppen som anger om kommunen har haft en teoretisk genomgång i arbetet för att förklara sitt arbete för medborgarna i större grad än att återspegla de analyser man gjort visar att det finns en stor medvetenhet om att den europeiska landskapskonventionen är något som är viktigt att förhålla sig till, men även att upplysa om och reflekteraman kring återspeglas i att nästan fyra tiondelar av kommunerna har nämnt den i sitt arbete. Man bör bära i åtanke att när de flesta arbetena utfördes hade Sverige endast undertecknat den och inte ratificerat den.

Underlagen har såtillvida i vissa fall tagit upp de värderingar som återfinns i den europeiska landskapskonventionen men en tydlig trend är att de har fokuserat mer på att beskriva landskapen än att ha en aktiv medborgardialog där människor själva är med och beskriver landskapen så som de uppfattar dem. Därför kommer den kvalitativa studien att ta med de underlag och planer som har fått ett högt antal träffar inom detta område. Den kvalitativa studien ämnar såtillvida undersöka hur en sådan process och dialog kan se ut.

Eftersom kommuner kan ha olika förutsättningar i fråga om bland annat olika förutsättningar för vindkraft, landskapens komplexitet, yttorlek på kommunen, befolkningsantal kan inte denna undersökning ses som en rankning. Varje kommun är unik och har därmed unika förutsättningar.

Kvalitativ studie av kommunernas vindbruksplaner

Urval för kvalitativ studie

För den kvalitativa studien väljs tre vindbruksunderlag eller vindbruksplaner ut, vilka har haft ett högt antal träffar på sökorden och som har innehållit sökord som relaterar till brukarmedverkan eller medborgardialog.

Örebros Länsstyrelse har fått ett högt antal träffar för alla sökord sammanlagt och på ordet landskapstyp varvid det kan bara intressant att se hur man har valt att beskriva landskapen och att se vilket perspektiv man utgått. Man tycks alltså ha arbetat mycket med att karaktärisera landskapen och det höga antalet sökträffar kan antyda att man gjort en noggrann studie där alla landskap har beskrivits noggrant.

Åstorps vindbruksplan har både fått ett högt antal träffar för alla sökord sammanlagt så väl som många träffar på LCA, vilket tyder på en djup teoretisk förståelse och på karaktärstyp och karaktärsområde, vilket antyder på en omfattande beskrivning av landskapet utifrån människan perception. Därtill är det enda underlaget och kommunen som specifikt nämnt brukarmedverkan. Dokument och kommuner som har fått många sökträffar på dialogprocess är Svenljunga och Västervik som även har fått ett högt antal sökträffar på blogg. Därför tycks det intressant att undersöka hur Västervik de har arbetat med forum för medverkan. Marks vardagslivskartläggning kommer även att lyftas upp här och jämföras.

Västervik är en av de kommuner som har haft störst antal träffar på sökordet dialogprocess samt haft en sökträff på blogg, vilket kan återspegla att man har haft ett aktivt arbete med att kommunicera under processen och med att ta in olika perspektiv under processen för att göra ett planeringsunderlag. Att se vilket förhållningssätt man valt att ha till medverkan och vilken typ av medverkan, samt vilket forum man gett den är därför intressanta frågor att gå vidare med. Denna del av arbetet försöker se hur en landskapsanalys kan användas för att implementera de aspekter av landskapskonventionen som är medborgardialog och en kartläggning av alla landskap utifrån ett mänskligt perceptionellt perspektiv.

Vindbruksplan för Åstorps kommun

Vindbruksplanen börjar med att beskriva att syftet med planen är att "Föreliggande planeringsunderlag syftar till att vägleda utbyggnaden av vindkraft i Åstorps kommun med utgångspunkt tagen i landskapets förutsättningar. Analysen av landskapens särdrag och de värden som den berörda befolkningen tillskriver dem är vägledande för vilka områden som kan anses lämpliga för en vindkraftsutbyggnad i kommunen." (Åstorps kommun, 2012a, sid 7)

En nyckelformulering här är "de värden som den berörda befolkningen tillskriver dem" (Åstorps kommun, 2012a, sid 7) vilket klart relaterar till ELC:s sätt att beskriva landskapen som "as perceived by people". Sedan binder planen ihop Åstorps historia och nutid genom att berätta att landskapet genom att ligga högre har gett upphov till att vägsträckningar dragits här för att undvika fuktig mark, något som än idag märks genom att motorvägarna E4:an och E6:an. Den lokala identiteten är avhängig historien till stor del och här får man som läsare en klar koppling mellan den historiska framväxten och dagens identitet som knutpunkt. Genom att beskriva att vägarna är viktiga i människors vardag samtidigt som de och kraftledningar påverkar landskapet ger man en bild av hur infrastruktur och element i landskapet både verkar till nytta och hur de samtidigt förändrar vårt intryck av landskapet och kan fungera som barriärer och skapar buller. En annan viktig aspekt är att man sätter sig in i hur dessa vägar kan fungera i människors vardag genom att ge denna beskrivning av vägen istället för en rent teknisk eller i ekologi och historisk beskrivning och istället ger en bild förankrad i en historisk bild för att sedan beskriva vardagslivets påverkan och hur människor uppfattar vägarna på ett systematiskt sätt.

I början av planen förklarar man utförligt syftet med att beskriva landskapet med analyser som grundar sig i Kevin Lynch-metoden och att detta är ett sätt att börja beskriva hur vi upplever landskapet på en generell nivå (Åstorps kommun, 2012a). Även landskapskaraktärisering enligt LCA och syftet med en sådan landskapsanalys beskrivs med hjälp av att referera till och beskriva landskapskonventionen. Man nämner även att landskapskaraktärerna inte bara är baserade på de visuella aspekterna av landskapet, utan att de baseras på nutida och kulturhistorisk användning, vilket relaterar till ELC:s "landskap: ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer" samt "landskapsskydd: åtgärder för att bevara och upprätthålla ett landskaps viktiga eller utmärkande karaktärsdrag när det är berättigat på grund av dess natur- och kulturmiljövärde som en följd av dess naturliga utformning och/eller av mänsklig verksamhet," i artikel 1-definitioner .

För att samla information som underlag för att kunna dela in och beskriva Åstorps landskap i karaktärstyper har man bland annat inventerat på plats, sökt i litteratur, på internet och i kommunens material.

Ett steg mot "att införa förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för att utforma och genomföra den landskapspolitik som anges i punkt b ovan" har även tagits i det att man har arbetat med gåturer där allmänheten och politiker har kunnat delta. På dessa diskuterades landskapskaraktärerna och man har inte behövt ändra dem utifrån den kunskap man vann, men matrisen över de egenskaper som landskapskaraktärerna är förknippade med har behövts kompletteras. Detta antyder att även om man som professionell kan dra upp huvuddragen utifrån vanliga kunskapsunderlag behöver en djupkännedom om landskapets karaktär baseras på erfarenheter från de människor som brukar landskapet. Frågan blir också vad man har brukarmedverkan för: är det som kunskapsunderlag, eller är det för att skapa en deliberativ process? I Vindbruksplan för Åstorps kommun har brukarmedverkan använts dels för att ge kunskap åt konsulten som utfört landskapsanalysen, men även för att skapa en diskussion om värden och förändring som har utgjort en ömsesidig läroprocess om landskapet. Konsulten har alltså satt sig in i hur landskapet uppfattas av de som använder det och låtit detta vara en del i det underlag som leder fram till rekommenderade områden för vindkraft, men har inte låtit allmänheten vara med och styra utformningen på processen som sådan.

I vinbruksplanen följer sedan en del med rekommendationer för fortsatt arbete med dialogprocessen och samråd. Här trycker man även på att en förutsättning för att allmänheten ska "ha tillit till planeringsprocessen som helhet" (Åstorps kommun, 2012a, sid 80) och refererar till att PBL, MB och Århuskonventionen anser det vara en medborgerlig rättighet samt att "Lokal och erfarenhetsbaserad kunskap möjliggör bättre beslut (bredare och djupare kunskapsunderlag)", att "Deltagande skapar engagemang och skapar motivation, samt bör ses som en del av förankringsprocessen" och även att "Genomförandet av beslut underlättas av att de som berörs av beslutet varit med och utvecklat den kunskap som beslutet baseras på" (Åstorps kommun, 2012a, sid 81). I vindbruksplanen har man alltså valt att ha brukarmedverkan som en involverande förankrande process för att samla kunskap och man vill att förankrings- och demokratiprocessen fortsätter i samrådet.

Samrådsredogörelsen i sin tur har gett möjlighet för medborgare att yttra sig, men tycks inte ha involverat allmänheten annat än det vanliga samrådsförfarandet där man får komma med synpunkter efter att planeringsprocessen gett en plan. I samrådsredogörelsen blottas även problemet att trots att man är skriven i en annan kommun kan påverkas av

vindkraftsetableringar i den aktuella kommunen. Huruvida den enskilda person som "framför 61 punkter kring "att beaktas vid varje förfrågan om uppförande av vindkraftverk"" faktiskt kommer att påverkas av etableringar, och i så fall hur, framkommer inte då synpunkten bemöts med den enklaste och i fallet mest logiska svaret att lagstiftningen om samråd inte tar hänsyn till boende i andra kommuner. Vi får alltså aldrig reda på om någon av dessa 61 synpunkter hade en relevans för vindbruksplanen.

De rekommendationer man kommer fram till är sedan baserade på landskapsanalysen och de mer tekniska förutsättningarna för vindkraft så som buller, vindförutsättningar och andra restriktioner och förutsättningar. Även i miljökonsekvensbeskrivningen som följer i dokumentet tas landskapsanalysen med och kan på så sätt användas igen. Landskapsanalysen kan på så sätt ses som en miljökonsekvensbeskrivning som redan innan rekommendationer om markanvändning får argumentera för markanvändningen. I vindbruksplanen läggs också olika scenarion för hur en etablering av vindkraftverk inom de föreslagna områdena skulle kunna se ut och man poängterar att det endast är scenarion som kan komma att förändras med projektörer och fastighetsägares intressen osv. I scenariona förhåller man sig till bland annat riktningar i landskapet och logiken i formationer och hur de påverkar landskapet. Därmed går man tillbaka till en Lynch-baserad metodik tillsammans med analyser om vindkraftverkens läsbarhet i förhållande till denna.

Slutsatser

Man har i denna vindbruksplan lagt stor emphasis på att lära känna landskapet, dels genom kartunderlag och dokument, men även via litteratur och internet. Den största informationskällan för att se om konsultens bild av landskapet stämmer har utgjorts av en form av brukarmedverkan. Konsulten har haft förståelse för att denna process verkar som förankrande så väl som lärande för båda parter och detta har också varit två av huvudmotiven till att få till stånd en brukarmedverkansprocess. Brukarmedverkan i form av gåtur har även kompletterat kunskaperna om landskapstyperna och på så sätt har alla kommunens landskap kunnat beskrivas utifrån medborgarnas uppfattning av det på ett övergripande plan.

Den typ av brukarmedverkan där det är allmänheten eller brukarna som styr en planeringsprocess och experter endast fungerar som konsulter åt dessa har inte ägt rum, man får dock fråga sig om det skulle vara praktiskt möjligt eller för den delen förenligt med de energimål regeringen fastställt att ha en process med full brukarmedverkan. Här har allmänheten varit en del i processen som informationsunderlag. Samrådsredogörelsen

(Åstorps Kommun, 2012b) pekar istället på den vanliga processen där kommunen tar fram en plan och intressenter får fälla kommentarer och yttranden som kommunen måste svara på eller revidera sin plan. En brist i detta förfarande är att medborgare i andra kommuner inte har möjlighet att yttra sig.

Vindkraft i Örebro. Landskapsanalys och känslighetsbedömning - Länsstyrelsen Örebro Län

Landskapsanalysen "VINDKRAFT I ÖREBRO LÄN- Landskapsanalys och känslighetsbedömning" (Länsstyrelsen Örebro län, 2011) börjar med att visa kännedom om landskapskonventionen genom att lyfta upp tanken att landskapet är en helhet, att även vardagslandskapet räknas och att det är en tillgång som har både direkt och indirekt på människors sätt att leva och deras livskvalitet. Man hänvisar även till Riksantikvarieämbetets "förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen" (Länsstyrelsen Örebro län, 2011).

Arbetets inledning beskriver också hur människor uppfattar sina vardagslandskap och hur vindkraften kan påverka denna uppfattning. Att uppfattningen och landskapet är tåligt för vindkraft eller inte lyfts också upp som en subjektiv åsikt och att vi alla har olika syn på landskapen. Analysen fastslår också att det inte har gått att beskriva landskapet genom att ge allmänheten möjlighet att beskriva landskapet eftersom det inte föll inom ramarna för projektet och att känsligheten bara har kunnat baseras på experternas perspektiv.

Eftersom det är en analys utförd på uppdrag av länsstyrelsen och omfattar så stora områden med så mycket människor skulle det troligtvis vara svårt att få till stånd och att kunna driva en bra medverkansprocess. Därför är det viktigt att kommunerna genomför ett arbete med att undersöka om landskapskaraktärerna behöver kompletteras eller ändras genom någon form av brukarmedverkan. Man poängterar även att det är en analys på regional skala, varvid analysen är på mycket översiktlig skala. Det tycks att en kommunal skala kan vara den skala som är den största för att brukarmedverkan ska vara praktisk möjlig, men i så fall kan det som nämnts tidigare vara önskvärt att få till stånd ett mellankommunalt arbete.

I arbetet med att ta fram en vindbruksplan för siljanområdet har man dock använt sig av brukarmedverkan genom en blogg, samrådsmöten och internet-enkäter. I fallet med länsstyrelsen för Dalarna samarbetade man dock med kommunerna kring Siljan som tillsammans med länsstyrelsen bjöd in till möten och på så sätt kunde man arbeta systematisk från kommun till kommun samt med en gemensam blogg. (Länsstyrelsen Dalarna, Rapport 2010:02).

Dokumentet är strukturerat med en historisk beskrivning av landskapet i Örebro län som både lyfter upp kulturhistorien och den geologiska historien. Därefter karaktäriserar man landskapet genom att se till de GIS-underlag som beskriver landskapets fysiska förutsättningar. Man täcker därmed in både den kulturhistoriska så väl som den geologiska bakgrunden och tittar samtidigt på terrängtyper, öppenhet och variation, topografi bebyggelsemönster och markanvändning. Utifrån dessa områden har man sedan gjort omsorgsfulla beskrivningar av landskapet och sedan utifrån detta kunnat dela in området i landskapskaraktärer. På så sätt har man skapat sig den förståelse för landskapet så långt som det är möjligt utan att ha en medborgardialog.

Eftersom denna landskapsanalys har framställts av länsstyrelsen som ett underlag för länets kommuner och inte är en plan eller ett program den inte föremål för miljöbalkens eller plan- och bygglagens samrådsprocess. (plan- och bygglagen, miljöbalken). Därför är det intressant att se huruvida kommunerna tagit hänsyn till denna och hur de förhållit sig till den i sina vindbruksplaner samt hur de bedrivit samråd eller annan typ av medverkan och om dessa har tagit upp underlaget för synpunkter.

Det är också intressant att se hur de refererar till den och om de kan använda den som ett aktivt underlag att gå tillbaka till frågor längre ned i planeringsprocessen istället för att enbart ta med rekommenderade eller icke rekommenderade områden som områden att räkna bort eller att ta med, eller om man har kunnat argumentera med hjälp av den. Eftersom endast publikationsår framgår av länsstyrelsens publikationer och inte datumet samt eftersom det faller utanför ramarna på denna undersökning har inte underlaget kunnat följas ner till kommunerna. Detta vore dock en mycket intressant fråga att fortsätta att undersöka i vidare studier, varvid ett underlag redan har byggts upp i denna studie.

Slutsatser

Man har gjort en landskapsanalys som tar hänsyn till alla landskap och som tar sitt ursprung ur en mänsklig perception av landskapet, men har inte kunnat kontrollera om denna stämmer med de som utnyttjar landskapen genom samrådsprocessen då det inte är en kommunal plan.

Vindbruksplan för Västervik kommun

I denna vindbruksplan som är en samrådsupplaga har man använt sig av en dialog med kommuninnevånarna som ett faktaunderlag. Man börjar planen med att lista riktlinjer och restriktioner. Här är det tydligt att man vill följa landskapets struktur och läsbarheten hos vindkraftsgrupperna i förhållande till landskapet. En hänsyn visas till både till särskilt värdefulla objekt i form historiska lämningar, men även till kommunens alla landskap i och med att man säger sig vilja värna om kommunens "landskapskaraktäristika" (Vindbruksplan för Västerviks kommun, 2012, sid 5). Inom denna kategori tycks de flesta landskap falla in i och med att man vill att dessa ska "... värnas bl.a. genom att de gränser, rum och riktningar som topografi, skogsvolymer och infrastruktur ger upphov till, följs. Grupper bör placeras i sin helhet inom ett och samma landskapsrum." (Vindbruksplan för Västerviks kommun, 2012, sid 5). På så sätt gör man inte särskilda avgränsningar, utan exempelvis industrilandskap skulle kunna följas i dess infrastruktur eller andra riktnings och rumsskapande element.

I planen sägs även att "Upplevelsen av vindkraften är alltid subjektiv. Däremot är det möjligt att åskådliggöra vindkraftens effekter på landskapet. Därför görs i detta arbete en ingående landskapsanalys." (Vindbruksplan för Västerviks kommun, 2012, sid 9) Man siktar alltså på att göra en så objektiv beskrivning av landskapet som möjligt och hur det förändras av vindbruk.

Detta säger man har skett för att "Möjligheten att en vindkraftsetablering uppfattas som något logiskt och positivt, snarare än något främmande och störande, påverkas mycket av dialogen med dem som bor och verkar i landskapet. Därför har under framtagandet av vindbruksplanen förts samrådsdiskussioner med kommunens invånare, liksom med intressöföreningar, markägare, grannkommuner och andra som har synpunkter på hur och var vindkraftutbyggnad kan ske" (Vindbruksplan för Västerviks kommun, 2012, sid 9). Alltså säger man att målet har varit en konsensuskapande process och inte en deliberativ. Arbetets struktur verkar dock även ha involverat en kunskapsskapande process eftersom man haft möten där allmänheten fått ge åsikter på både plan och analys.

Själva underlaget till vindbruksplanen har dock utförts av en extern konsult och sedan har en arbetsgrupp från kommunen själva arbetat vidare med arbetat vidare. Detta gör processen intressant att följa eftersom en ansvarsöverskjutning och ett samspel i fråga om medborgardialogen måste ske. Man säger även att kommunens invånare har haft möjlighet att yttra sig vid två tillfällen, nämligen när konsulten gjort klart en preliminär analys

av landskapen med tålighetsbedömningar, samt vid ett uppföljningstillfälle. Vid det första tillfället har man presenterat och diskuterat bland annat mål, förutsättningar och krav. Vid det andra tillfället har man anordnat en workshop där kommunens innevånare själva har fått vara med och påverka analysen av värderingsgrunderna, tålighet och lämplighet. Alltså har konsulten utfört en medverkan där allmänheten varit med och styrt underlaget och i viss mån produkten av processen.

En noggrann landskapskaraktärisering, historieber beskrivning och en analys över de visuella strukturerna har gjorts och man förklarar att produkten av dessa är ett resultat av möten och dialog med kommunens innevånare, intressegrupper, politiker och tjänstemän. Man har även haft möten med grannkommunen och projektörer. Konsulten har här agerat en roll av både underlagsframställare och sammanställare av åsikter för att på så sätt öka sitt kunskapsunderlag, involvera och upplysa allmänheten med bland annat sin fackkunskap samt att ge uttryck för det som framkommit vid möten i form av nya förslag.

Den kommunikativa processen har förlängts genom att man gett information om själva projektet så väl som processen och anteckningar från samrådsmötena. Man har även kunnat vara aktiv i processen genom att ta ställning till frågor av generell natur om hur vindkraft bäst placeras i kommunen i förhållande till landskapskaraktärerna. Tretton av kommunens innevånare valde att svara på denna enkät och man konstaterar att även om det har varit svårt att dra några större slutsatser efter ett så litet antal svar så har de ändå varit intressanta att reflektera kring och gett en viss insyn i hur man värderar landskapstyperna och deras tålighet. I vindbruksplanen har man även valt att redovisa de synpunkter som framkommit vid möten, samt på hemsidan, vilket skapar en öppen dialog och kan göra att människor känner att de blivit hörda.

Man poängterar även att planen kommer att som tillägg till översiktsplanen att finnas med vid de samråd som hålls för översiktsplanen. Planen är i skrivande stund också ute för samråd tillsammans med översiktsplanen och lägger senare i dokumentet fram "rekommendationer angående dialog och samråd" (Vindbruksplan för Västerviks kommun, 2012, sid 95). Här poängterar man att genom att ha god kunskap och en aktiv dialog, så "skapas förutsättningar för förståelse för förändringarna." och att man genom att synliggöra människors åsikter i beslutsunderlag "försäkras man sig också om att de känner sig respekterade, vilket befrämjar deras tillit" (Vindbruksplan för Västerviks kommun, 2012, sid 95).

Man konstaterar också att många konflikter bottnar i en missförståelse grundad av att man inte förstår varandra och att användandet av facktermer kan leda till att människor upplever att de inte får svar på sina frågor eller att de känner sig undanskuffade och utsatta för en maktutövning. Därför är en nyckel till lyckad dialog hur man behandlar varandra konstaterar planen och man konstaterar att ett problem här är att när argumenten från allmänheten blir emotionella, så tenderar argumenten från projektörer att bli.

Vindbruksplanen lyfter också upp dilemmat med att många av fördelarna med vindkraft handlar om ett globalt perspektiv och att man måste lyssna och bemöta synpunkter som relaterar till hur vindkraften passar in i området och inte bemöta ett område som det lokala perspektivet med enbart argument som relaterar till ett globalt perspektiv. Man lyfter även upp skillnaden mellan att informera och att föra en dialog där man tar tillvara på information även från allmänheten och en ömsesidig förståelse.

Man föreslår även att man i ett projekts början ska identifiera berörda intressenter och målgrupper, vad för hot det finns mot deras upplevelser, hitta och sammanställa befintlig kunskap och forskning kring de mest problemfyllda områdena och att man ska identifiera lokalkunskap för att se hur man kan ta hänsyn till denna. Man påpekar även att om en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas så ska den också avspegla vad som framkommit i samrådsprocessen och man menar att en samrådsprocess i tidigt stadium är "andemeningen" i miljöbalken. (Vindbruksplan för Västerviks kommun, 2012, sid 96)

Slutsatser

I denna vindbruksplan har man ett tydligt förhållande mellan rekommendationer för vindkraft och landskapsanalysen med en noggrann beskrivning av det fysiska landskapet så väl som uppfattningen av det genom karaktärsområdesbeskrivningar och en beskrivning som grundar sig på en Lynchmodell. Ett viktigt inslag har varit brukarmedverkan för att skapa samförståelse mellan kommun, konsulten och allmänheten samt även för att kontrollera sitt underlag. Man ser kommunikationen och dialogen om landskapet som en process som ska löpa genom och genomsyra hela arbetet och man vill att landskapsanalysen och vindbruksplanen används i framtiden som ett aktivt underlag att diskutera kring och arbeta med. På så sätt kan man säga att planen ämnar fortsätta ett demokratiskt arbete som följer förändringarna i våra landskap.

Summerande diskussion

Den 1:a maj 2011 trädde den europeiska landskapskonventionen i kraft i Sverige och därmed förband sig Sverige att med sitt rättssystem och sina statliga organ leva upp till dess värden. Många av konventionens nyckelmeningar berör landskapsanalysen som verktyg och manar samtidigt för en beskrivning av landskapen så som det upplevs av de som använder sig av det.

Förhållningssätt till grundtankar i den europeiska landskapskonventionen i planeringsunderlagen

Landskapskonventionen menar att det är genom vår perception som landskapen uppfattas och därigenom präglas intrycken av det fysiska landskapet av vad vi uppfattar att landskapsbegreppet innebär. För att kunna utföra landskapsanalyser och planer, som ju är en del av förvaltning och förändring av landskapet, och som knyter an till perceptionen är det viktigt att tänka på landskap som maktcentrum, sammanknyttande och identitetsskapande som komplement till de allmänna värden en expert i form av exempelvis landskapsarkitekt kan lägga märke till och kartlägga. Att känna till och diskutera innebörden av landskap och lokal tillhörighet ger en förståelse för hur vi vill att makt ska fördelas och en inblick i vilka identitetsskapande element som finns inneboende i begreppet. I perceptionen av landskapet, vilken landskapskonventionen utgår ifrån ingår en rik historisk kontext av maktutövning och landskapet som identitetsskapande entitet. Det är inte enbart ett fält för vetenskaplig beskrivning.

Den här uppsatsen har redogjort för hur en breddning av beskrivningen av landskap från enbart en naturvetenskaplig till en beskrivning grundad på humanistisk vetenskap och medverkan från allmänheten kan ge ett brett kunskapsunderlag. Därmed är det inte sagt att en vetenskaplig beskrivning inte behövs som en grund, det är fortfarande en vetenskaplig metodik och vetenskapliga beskrivningar som måste utgöra ett diskussionsunderlag och ett material att samlas kring är min bestämda åsikt.

Jag har använt mig av en vetenskaplig metodik i detta arbete där jag har försökt att undersöka en fråga genom en statistisk undersökning. Jag har även försökt att beskriva landskap som begrepp utifrån olika typer av källor och försökt att lyfta om inte nackdelar, så i alla fall svårigheter med brukarmedverkan och lokal maktfördelning. De sökord som jag ställt upp är ämnade att undersöka om en utveckling ägt rum eller inte. Valet av sökord var

ämnade att så objektivt som möjligt spegla de delar av den europeiska landskapskonventionen som jag valt att lyfta upp. Jag har inte kunnat förutspå resultaten eller vilka sökord som skulle ge högt antal sökträffar och jag har således inte kunnat styra resultatet.

Den teoretiska studien har visat på många aspekter av den europeiska landskapskonventionen som behöver belysas inom arbetet med landskapsanalyser och vindbruksplaner på en kommunal översiktlig nivå. Eftersom landskapet har utvecklats genom mötet mellan krafter, mänskliga intressen och tidsperioder borde en vindbruksplan över kommunen spegla ett tvärvetenskapligt arbete att återkomma till och diskutera under framtida förändringsprocesser av landskapet. I detta arbete måste man få med allmänhetens uppfattning av landskapet då den förändrade synen på landskap och den europeiska landskapskonventionen lägger vikt vid vardagslandskap och en involverande process där människor är med och bestämmer för en hållbar utveckling.

Det arbete som har påbörjats och pågår kring implementeringen av landskapskonventionen pekar på att man behöver tydliggöra landskapet inom politiken. Genom att vetenskaper har ignorerat betydelsen av landskap så som det har använts historiskt ur ett politiskt och alldagligt perspektiv menar Olwig (1993) att begreppet vinner en dold kraft. I exempelvis nationalistiska kretsar har ordets rötter kunnat användas för att rättfärdiga eller ena ett territorium. Detta territorium utgjorde en markyta som var historiskt naturlig snarare än präglad av kultur och sökte på sätt binda samman människor med olika bakgrund genom ett blodsband och en "naturlig" tillhörighet Olwig (1993). Även om det i vindkraftssammanhang inte rör sig om någon sådan retorik är viktig att förhålla sig till och förstå betydelsen så väl som kraften i landskapsbegreppet för att förstå inverkan på människors identitet och tillhörighet.

Landskapskonventionen tolkas som ett incitament att ställa frågan *när i processen ska medverkan ske*. För att ta del av brukares upplevelse av landskapet blir svaret när man själv har underlag att bemöta åsikter med ett lämpligt underlag, men att det ska ske tidigt i processen för att man som expert ska kunna se om ens underlag stämmer och kan utvecklas med hjälp av allmänheten. Jag skulle vilja säga att det inte räcker med att visa upp ett färdigt resultat för granskning, utan att man måste få till stånd en process där alla brukare känner sig hörda och för detta krävs tidigt engagemang.

De landskapsanalyser som bäst lever upp till de demokratiska värdena i den europeiska landskapskonventionen är enligt mig de som visar på ett behov av en föränderlig syn på landskapet och involverar i en process där vår uppfattning av landskapet genom analyser,

men även medverkan, åskådliggörs. Här har planerare och experter ett ansvar att lära ut och samtidigt ta in kunskap om landskapen ur olika perspektiv. Det ska även understrykas att man för att kunna kartlägga upplevelsens betydelser i landskapet och dess element behöver vi kartlägga alla berörda gruppers uppfattning av landskapet. Att åskådliggöra denna relation för att göra den delbar och greppbar borde alltså vara av högt intresse.

Den europeiska landskapskonventionen stipulerar en lokalare form av demokrati som tar god kännedom om allmänhetens bruk av landskapet samt lyfter upp alla landskapen som är aktuella i alla planeringsfrågor, inte bara de som har med skyddandet av landskapen att göra. Genom en översiktsplanering av vindkraften har man gett en lokal förankring - kommunerna möjligheten att beskriva sin politiska vilja för vindkraften och det landskap som man har planmonopol över. På så sätt har man flyttat fokus från en expertnivå till en politisk nivå med ett planeringsparadigm istället för ett expertparadigm.

Den kvantitativa studie som gjorts i detta arbete är ett försök visa på hur man kan arbeta med demokratiska aspekter av den europeiska landskapskonventionen. Att göra detta på ett så pass översiktligt plan har verkligen visat sig vara en utmaning, dels i fråga om insamling och sortering av material, men även att syntetisera till sökord en förändrad bild på hur landskapet bör behandlas. Jag har försökt att återge landskapskonventionens demokratiska andemening i dessa ord, men det ska tillstås att de liksom våra landskap är en mycket subjektiv fråga. Ord som dialog, medverkan och allmänheten har visat sig vara för allmängiltiga för att reflektera ett arbete med de frågor de antyder vid genomsökningen. Exempelvis gav dialog och medverkan utslag på dialoger med länsstyrelser och andra myndigheter som berördes av tillägget till översiktsplanen och den process av expertkunskap och utbyte som visserligen också präglar den europeiska landskapskonventionen, men som inte reflekterade min frågeställning. Allmänheten gav också utslag i en överväldigande mängd frågor som inte återspeglade ett aktivt arbete med att ta tillvara människors kännedom och åsikter om landskapet, utan exempelvis passivt informerande eller expertbedömningar om hur de skulle påverkas.

En annan felkälla var att vissa kommuner kan ha använt mycket specifika ord. Exempelvis har Mark varit den enda kommunen som har använt sig av "medborgarsamverkan". Vardagsliv har återkommit i många dokument, men har uteslutits ur studien på grund av att det visat sig vara för allmängiltigt, men Mark har gjort en vardagslivskartläggning och andra kommuner kan ha arbetat aktivt med liknande undersökningar. En undersökning av denna och andra underlag genom en kvalitativ studie hade varit intressant, men inte inom ramarna för denna studie då den baserar den kvalitativa studien på resonemang byggda

från den kvantitativa. En koppling till annat arbete inom kommuner i fråga om exempelvis strandskydd i förhållande till landsbygdsutveckling eller grönplansunderlag vore också intressant eftersom landskapet är ett system där alla delar är sammanknutna.

Den kvalitativa studien visade att även om många kommuner och länsstyrelser nämner den europeiska landskapskonventionen och därmed visar att de känner till den och anser att den är viktig att ta med i sina planeringsunderlag och planer för översiktlig planering av vindkraft, så var det också många som inte tog upp sökord som relaterar till de demokratiska aspekterna som utgör kärnan i den. Arbetet med att kartlägga och analysera kommunens alla landskap verkar dock vara mer utbrett än arbetet med att genomföra en medborgardialog. Detta pekar enligt mig på att ett framtida fokus borde läggas på att utveckla en sådan process för att få fler metoder och förhållningssätt till medverkan som kunskapsunderlag och demokratisk process.

Redovisningen av de individuella sökorden i den kvantitativa studien visade att den grupp dokument som haft högst antal träffar på sökord som kan anses representera brukarmedverkan även återfanns bland de med högst träffar på ord som relaterade till landskapsanalyser. Därigenom kan man dra slutsatsen att om man har haft en medborgardialog och eller i alla fall en medvetenhet om begreppen kring så har man haft en hög medvetenhet om landskapsanalyser som bygger på den mänskliga perceptionen av landskapet. Om alla kommunerna och länsstyrelserna aktivt har arbetat med att beskriva alla landskap i kommunen och om detta har gjorts på ett sätt som relaterar till den europeiska landskapskonventionen kan dock bara en mycket stor kvalitativ studie ge svar på.

Underlagen har såtillvida i vissa fall tagit upp de grundtankar som återfinns i den europeiska landskapskonventionen men en tydlig trend är att de har fokuserat mer på att beskriva landskapen än att ha en aktiv medborgardialog där människor själva är med och beskriver landskapen så som de uppfattar dem. Olika exempel på hur man kan arbeta med brukarmedverkan på olika plan som underlag för planering och ett demokratiskt arbete gavs i de vindbruksplaner och det underlag som undersöktes i den kvalitativa studien.

Man har bland annat i arbetat med att lära känna landskapet, dels genom kartunderlag och dokument, men även via litteratur och internet för att sedan se om informationen stämmer med kommunens innevånares uppfattning av landskapet, vilket både har ökat förståelsen och verkat förankrande så väl som en läroprocess för båda parter. Brukarmedverkan tog form av gåturer och har på så sätt även kompletterat kunskapen om landskapstyperna. Därmed har också alla kommunens landskap kunnat beskrivas utifrån medborgarnas uppfattning av det på ett övergripande plan.

I fallet med länsstyrelsen Örebro hade man gjort en mycket utförlig landskapsanalys som tar hänsyn till alla landskap och som tar sitt ursprung ur en mänsklig perception av landskapet, men man har inte kunnat kontrollera om denna stämmer med de som utnyttjar landskapen genom samrådsprocessen då det inte är en kommunal plan. Detta är möjligt om man samarbetar med kommunerna som i "Vindkraft kring Siljan - en landskapsbedömning. Plan- och beredskapsenheten" (Länsstyrelsen Dalarnas län, Rapport 2010:02) där man genom att involvera kommuner även kunnat arbeta med kommunernas innevånare genom bland annat samrådsmöten.

En intressant uppföljning av Örebro länsstyrelses landskapsanalys skulle vara att se hur kommunerna i länet använt sig av landskapsanalysen och om den har kommit med i planförslagen. Då skulle man kunna se om bilden som presenteras av regionen stämmer med kommuninnevånarnas bild och om den på något sätt kan kompletteras.

Någon styrning av planeringsprocessen från allmänheten har inte ägt rum i något av dokumenten, utan de har istället fått vara underlag till resultatet. Här får man fråga sig om det skulle vara praktiskt möjligt eller för den delen förenligt med de energimål regeringen fastställt att ha en process med full brukarmedverkan. Den europeiska landskapskonventionen vill ha en involverande process kring landskapen och att se landskap som *"ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer"* (Council of Europe, 2000a) har man uppnått till hög grad, kanske extra hög grad där man tagit in allmänhetens uppfattning av landskapen. Till vilken grad man har lyckats med att *"införa förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för att utforma och genomföra den landskapspolitik som anges i punkt b ovan"* (Council of Europe, 2000a i frågor kring att *"fastlägga och genomföra en landskapspolitik som tar sikte på skydd, förvaltning och planering av landskap"* (Council of Europe, 2000a) är en fråga att kontinuerligt diskutera. Att ge ett konkret svar på hur denna fråga ska behandlas och viken grad av medverkan man kan ha i planeringsprocess för vindkraft utan att ha arbetat med dessa frågor i fält skulle vara förmätet av mig.

Den kvantitativa studien tyder även på att ett av de viktigaste argumenten för brukarmedverkan är att skapa samförståelse mellan kommun, konsulten och allmänheten samt även för att kontrollera sitt underlag. I detta finns också ett svar på hur man kan arbeta med landskapet som en pågående dialog mellan krafter, individer och grupper i och med att man ser kommunikationen och dialogen om landskapet som en process som ska löpa genom och genomsyra hela arbetet och att man vill att landskapsanalysen och vindbrukspla-

nen används i framtiden som ett aktivt underlag att diskutera kring och arbeta med. Alltså kan man säga att planer som uppmuntrar till ett sådant arbete stimulerar ett demokratiskt arbete som följer förändringarna i våra landskap.

Samrådsprocessen som sådan är nödvändigtvis inte en sådan process, utan på en process där kommunen tar fram en plan och intressenter får fälla kommentarer och yttranden som kommunen måste svara på eller revidera sin plan. För att skapa samförståelse kring förslaget är det viktigt att få till stånd en dialogprocess tidigt i planprocessen och att man gjort detta är troligen ett skäl till att fler yttranden inte inkommit och detta bygger i mångt och mycket på ett engagemang från de som styr planerings- eller analysprocessen.

En brist som kommit fram är att i samrådsprocessen över en plan är att det endast är medborgare i den egna kommunen som per definition har rätt att yttra sig och de som påverkas av etableringen i grannkommuner får förlita sig på att deras kommun lämnar ett yttrande om att samordningen av frågor som rör mark och vattenanvändning inte skötts korrekt eller att kommunen i vilken planeringsprocessen äger rum anser den enskilda ha "särskilt intresse" i frågan och därmed har rätt att delta i samrådet och komma med synpunkter. Kanske behövs det en diskussion kring vilka med särskilt intresse är och hur vindkraft kan påverka landskapet regionalt så väl som kommunöverskridande i relation till platsnivå, närområdesnivå och traktnivå. Även om det kanske rör en liten del av de påverkade är det viktigt att alla känner att de fått göra sin röst hörd och att försöka få ett brett underlag för en beskrivning av landskapet som det ter sig genom brukarnas perception borde även vara en anledning att lyfta frågan. Miljöbalkens vagare formulering med "allmänheten" ger i detta fall en mer precis tolkning där alla har rätt att yttra sig och ingen tolkning kan äga rum i frågan om vem som har rätt att yttra sig. Därför borde miljökonsekvensbeskrivningen också utgöra ett viktigt demokratiskt verktyg.

I plan- och bygglagen står visserligen att "Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet." (9 §, kap 3). Vilka som har väsentligt intresse framgår inte, utan verkar bli en sak att avgöra för respektive kommun. Eftersom plan- och bygglagen säger att "Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan." (plan- och bygglagen 9 §, kap3) så borde det ligga i kommunens intresse att ha ett inkluderande samråd tidigt i processen för att kunna tillgodogöra sig synen på vardagslandskapet sett ur ett perspektiv av de som använder sig av det. I sådana fall kan man låta boende i andra kommuner yttra sig på ett tidigt plan istället för att låta deras kommuner eller de själva komma in sent i processen

och göra ett yttrande eller att länsstyrelse med ger ett yttrande avseende "...4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt..."(plan- och bygglagen 16 §, kap3). Efter utställningen ska även kommunen sammanställa de yttranden som framkommit och om planförslaget ändrats väsentligt ska det ställas ut för samråd på nytt. Det är dock kommunfullmäktige som beslutar om ändrande och antagande av översiktsplanen (plan- och bygglagen 19 §, kap3). Själva miljökonsekvensbeskrivningen öppnar upp en bredare allmänhet än kommunens innevånare i och med formuleringen "Den myndighet eller kommun som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § skall göra den och förslaget till plan eller program tillgängliga för berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten. Dessa skall ges skälig tid att yttra sig. Lag (2004:606)." (Miljöbalken, 4 §, kap6).

Förändring över tid i förhållning sig till värderingar som återfinns i den Europeiska landskapskonventionen

Medvetenheten om den europeiska landskapskonventionen har ökat och därmed har flera sätt att arbeta med den framträtt. Ett sätt att arbeta med den europeiska landskapskonventionen inom översiktlig planering för vindkraft har alltså varit att först och främst beskriva kommunens alla landskap och hur förändringar skulle påverka dem. I detta borde ingå att få tillstånd ett forum för medverkan som exempelvis gåturer för att se om ens bild av landskapskaraktärerna stämmer överens med den upplevda verkligheten hos de som främst kommer att komma i kontakt med landskapet. Ett vidare demokratiskt arbete är mer resursintensivt och kommunen måste vara förberedd på att hantera låsningar genom en bred expertis och resurser avsatta. Normalt sett är samrådet en ventil för att kunna yttra sig och få svar på sina frågor eller i vissa fall uppmärksamma beslutsfattare på brister, men är inte per definition en process av ömsesidigt lärande under en hel planeringsprocess.

I tidsstudien visade det sig att arbetet med att beskriva landskapet i enlighet med den europeiska landskapskonventionen har ökat med antalet producerade dokument och tiden. Antalet ökade dokument kan vara ett resultat av Boverkets stöd för planeringsberedskap. Därmed kan det sägas att en allmän ökad medvetenhet om den europeiska landskapskonvention, en ökning i antalet producerade planer och andra faktorer som exempelvis de diskussioner och trender som råder inom planerings- och arkitektkåren har ökat användandet av dess demokratiska aspekter i landskapsanalyser för översiktlig planering av vindkraft.

Det stora antalet dokument ger dock fortfarande ett lågt resultat baserat på studiens sökord, medan ett fåtal utmärker sig med ett mycket högt antal träffar. Viktigt att återigen nämna är att när merparten av dessa dokument skapades hade ännu inte Sverige ratificerat konventionen. Eftersom denna sammanställning över tid tar med alla sökord visar den dock inte på skillnaden över tid mellan om fokus har legat på en beskrivning av landskapen utifrån ett mänskligt perspektiv eller om fokus har skiftat till en process där brukarmedverkan blir allt vanligare, utan endast att dessa två frågor gemensamt har blivit viktigare och förekommer i allt fler planeringsunderlag och översiktsplaner för vindkraft.

Hur landskapsanalysen kan användas i fortsatt kommunalt planeringsarbete för att implementera den europeiska landskapskonventionen

Jag tycker att det behövs en landskapspolitik på nationell nivå, men att den inte bara ska sätta upp mål och visioner utan även öka inflytandet över landskapsprocesser. I och med att alla landskap ska beskrivas och planeras utifrån sina förutsättningar torde även ansvaret på kommuner öka att ordna för medverkan och för berörda myndigheter att kartlägga inte bara vad landskapen används till rent fysiskt, utan också vilken betydelse de håller i brukarnas liv.

Eftersom den kvalitativa studien antydde att en process av brukarmedverkan ligger efter den av att beskriva landskapet utifrån den mänskliga perceptionen borde fokus läggas på att utveckla en sådan process för att få fler metoder och förhållningssätt till medverkan som kunskapsunderlag och demokratisk process. Man bör som tidigare nämnt bära i åtanke att när de flesta arbetena utfördes hade Sverige endast undertecknat den och inte ratificerat den.

Om man strävar efter ökat inflytande från allmänheten och lokala kunskapsperspektiv skulle det möjligtvis vara gynnande för delaktigheten och stimulera ett brukarperspektiv på landskapsanalyser i planeringsprocesser om de ekonomiska medel som föreslås i utredningen används för ett från andra frågor skilt stöd. På detta sätt kanske exempelvis vindkraftsutbyggnaden i större mån blir en process av hållbar samhällsutveckling tillsammans med det perspektiv som finns på hållbarhet i miljöfrågor. Ett ekonomiskt stöd för detta skulle i framtiden exempelvis kunna vara en särskild och därmed synlig del av ersättningen för planberedskap för vindkraft och inte ett ekonomiskt stöd enbart för de som speciellt söker särskild kompensation för demokratiskt arbete. Därmed skulle man även få ekonomiskt underlag för att ta in expertis för en medverkansprocess.

Jag hoppas att det här arbetet har visat på den positiva utveckling som skett inom vindkraftsplanerandet på vissa områden och att det visar upp olika sätt att arbeta med de demokratiska aspekterna av landskapskonventionen. På så sätt kan det verka för ett fortsatt utvecklande av metoder för brukarmedverkan och uppmuntra till fortsatt arbete med dessa frågor i Sveriges kommuner så att vi får olika svar på hur brukarmedverkan kan ske inom givna planeringsramar. Ett särskilt stöd för detta arbete inom ett fält som vindbruk tror jag också skulle stimulera en sådan utveckling att verka till föredöme inom alla planeringsområden.

Fortsatta diskussioner om vem som räknas in i allmänheten, hur man kan arbeta med den i planeringsprocesser är en pågående diskussion som jag tror kommer att ha många fler svar än vad Sverige har kommuner. Att undersöka hur samarbeten mellan kommuner samt mellan länsstyrelser och kommuner har påverkat en sådan process och vilka synergieffekter som kan komma av ett mellankommunalt arbete vore ett intressant ämne att utforska i framtiden.

Även utbytet av information mellan länsstyrelse och kommun, samt framförallt hur kunskapsunderlag i form av landskapsanalyser utförda på länsnivå kan användas av kommuner för vidare arbete i en process med brukarmedverkan vore en intressant fråga att lyfta upp än mer. En undersökning av hur dessa underlag kan användas på kommunal nivå med tanke på demokratiska aspekter är inte enbart en fråga för vindkraftsplanering att lyfta upp, utan är en fråga som även är relevant för exempelvis grönplaner och strandskydd och i vidare utsträckning en fråga för alla förändringar och förvaltningar av landskap. Enligt min åsikt är det viktigt att landskapsanalysen inte bara blir en bilaga i ett projekt, ett bortglömt dokument eller ett GIS-material som det inte finns aktiv kunskap om eller insikt i.

Referenser

Antrop, M., 2005. Why landscapes of the past are important for the future. *Landscape and Urban Planning*, 70(1-2), sid. 21-34.

Appleton, Jay., 1975. *The experience of landscape*. London: Wiley

Arnstein, S. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35, No. 4 (July): 216-224

Bergman, Bo., 2007. *Ordens ursprung: etymologisk ordbok över 2200 ord och uttryck*. Stockholm: Wahlström & Widstrand

Boverket, 2009a, *Vindkraften och landskapet – att analysera förutsättningar och utforma anläggningar*, Karlskrona: Boverket (Tryck: AB Danagårds Grafiska)

Boverket, 2009b, *Vindkraftshandboken Planering och prövning av vindkraftverk på land och i kustnära vattenområden*, Karlskrona: Boverket (Tryck: Åtta.45 Tryckeri AB, Solna)

Bucht, E., Pålstam, Y. & Wingren, C., 1996 *Trafikantupplevelse på väg*. Alnarp: movium

Council of Europe, 2000a, *EUROPEISK LANDSKAPSKONVENTION*

Council of Europe, 2000b, *European Landscape Convention. Explanatory Report* ETS

Hammarlund, Karin., 2005. *Att planera för vindkraft i människors vardag*. Göteborg: Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

HINDS, J. and SPARKS, P., 2008. Engaging with the natural environment: The role of affective connection and identity. *Journal of Environmental Psychology*, 28(2), sid. 109-120.

Jones, M., 2007. The European Landscape Convention and the question of public participation. *Landscape Research*, 32(5), sid. 613-633

Jones, M., Howard, P., Olwig, K., Primdahl, J. and Sarlöv Herlin, I., 2007. Multiple interfaces of the European Landscape Convention. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 61(4), sid. 207-216.

Jordbruksdepartementet 2007, Rapport 2007SE06RPO001, Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013

Lynch, Kevin, 1968 [1960]. *The image of the city*. Cambridge [Mass.]: M.I.T. Press & Harvard Univ. Press

Lisberg Jensen, E. and Ouis, P., 2008. Contested construction of nature for city fringe outdoor recreation in southern Sweden: The Arrie case. *Urban Forestry and Urban Greening*, 7(3), pp. 171-182

Lowenthal, D., 2007. Living with and looking at landscape. *Landscape Research*, 32(5), sid. 635-656.

Länsstyrelsen Dalarnas län, Rapport 2010:02, Vindkraft kring Siljan - en landskapsbedömning, Plan- och beredskapsenheten (Tryck: Rättviks kommuns tryckeri, februari 2010)

Nord, J., & Sarlöv Herlin, I., utveckling av metod för landskapskaraktärisering. i: Projektredovisning inom FoMAprogrammet Bebyggd miljö: Rapportering av 2010 års projekt., Rapport 2011:24 Sveriges lantbruksuniversitet Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap., ISBN 978-91-86373-75-7

Ohlmarks, Åke (red.), 1976, *De svenska landskapslagarna*. Stockholm: Stureförl

Oles, T. and Hammarlund, K., 2011. The European landscape convention, wind power, and the limits of the local: Notes from Italy and Sweden. *Landscape Research*, 36(4), sid. 471-485

Olwig, K.R., 2007. The practice of landscape 'conventions' and the just landscape: The case of the European Landscape Convention. *Landscape Research*, 32(5), sid. 579-594

Olwig, K.R., 2005. The landscape of 'Customary' law versus that of 'Natural' law. *Landscape Research*, 30(3), sid. 299-320.

Olwig, K.R., 1993, *Sexual Cosmology: Nation and Landscape at the Conceptual Interstices of Nature and Culture; of What does Landscape Really Mean?* i Bender, Barbara (red.) (1993). *Landscape: politics and perspectives*. Providence: Berg

Regeringskansliet, 2008, Regeringens proposition 2008/09:163 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi Prop. 2008/09:163

Regeringskansliet, 2001, Regeringens proposition 2001/02:143 Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning Prop. 2001/02:143

Riksantikvarieämbetet, Rapport 5 103-03188-2006, 2008-01-15

Riksdagen, 2008, Näringsutskottets betänkande 2008/09:NU25 Riktlinjer för energipolitiken

Svensk författningssamling, 2010, SFS 2010:900

Elektroniska källor

Boverket, 2011 Stöd till planeringsinsatser för vindkraft [online] (2011-11-18) <http://www.boverket.se/Global/Planera/Dokument/planeringsfragor/vindkraft/sammanstallning%20kn%20och%20st%20som%20har%20bev.%20medel%2020111118.pdf> Tillgänglig [2012-01-28]

Boverket, 2012a [online] <http://www.boverket.se/Planera/planeringsfragor/Vindkraft/Planering-vind/> Tillgänglig [2012-07-04]

Boverket, 2012b [online] <http://www.boverket.se/Global/Planera/Dokument/planeringsfragor/vindkraft/Sammanstallning%20över%20kommuner%20och%20länsstyrelser%20som%20beviljats%20planeringsstöd.pdf> Tillgänglig [2012-08-13]

Boverket, 2008 http://www.boverket.se/Global/Om_Boverket/Dokument/nyhetsbrev/boverket%20_informerar/2008/2008_1.pdf Tillgänglig [2012-08-13]

Council of Europe. Parties to the Convention [online] <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=176&CM=8&DF=&CL=ENG> Tillgänglig [2012-07-04]

Energimyndigheten, 2012 [online] <http://energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/Vindkartering1/> Tillgänglig [2012-07-04]

Jordbruksverket, 2012 [online] <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/mojlig-heterpalandsbygden/leadersautvecklardudinhembygd/vadarleader.4.2399437f11fd570e67580002106.html> Tillgänglig [2012-10-21]

Länsstyrelsen Örebro län, 2011 [online] <http://www.lansstyrelsen.se/orebro/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2011/2011-15-vindkraft-i-orebro-lan.pdf> Tillgänglig [2012-08-13]

Kristianstads kommun, Vindbruksplan för Kristianstads kommun, Antagen av KF 20081209, [online] http://www.kristianstad.se/upload/Bo_bygga/dokument/Aktuella_projekt/vindbruk/AntagandehandlingVBP.pdf Tillgänglig [2012-08-13]

Riksantikvarieämbetet, 2012, [online] http://www.raa.se/cms/extern/eu_internationellt/europaradet/inget_namn/europeiska_landskapskonventionen_dokumentation.html Tillgänglig [2012-08-17]

Svenska akademien, Svenska akademins ordbok, [online] <http://g3.spraakdata.gu.se/saob/> Tillgänglig [2012-10-21]

Västerviks kommun, Vindbruksplan för Västerviks kommun, [online] Länk ej fungerande längre. Tillgänglig [2012-03-28]

www.vindlov.se, [online] <http://www.vindlov.se/sv/Kartstod/> Tillgänglig [2012-07-04]

Åstorp, 2012a, Vindbruksplan för Åstorp [online] http://www.astorp.se/download/18.22c05e291370cbda7bb80007/Vindbruksplan_utställningshandling_hemsida.pdf Tillgänglig [2012-08-13]

Åstorps Kommun, 2012b, Samrådsredogörelse vindbruksplan för Åstorps kommun [online] <http://www.astorp.se/download/18.22c05e291370cbda7bb8000246/samrådsredogörelserev.pdf> Tillgänglig [2012-08-13]